Government of Canada / Gouvernement du Canada

Response to the Eighth Report of the Standing Committee on Energy, Mines and Resources:

OIL SCARCITY OR SECURITY?

February 1988

Canada

Government of Canada / Gouvernement du Canada

Response to the Eighth Report of the Standing Committee on Energy, Mines and Resources:

OIL SCARCITY OR SECURITY?

February 1988

Canada

Ministre
de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Minister
of Energy, Mines and Resources

CANADA
L'honorable The Honourable

Marcel Masse

Ms Barbara Sparrow, MP
Calgary South
Room 430, West Block
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Ms Sparrow,

I am writing to you in your role as Chairperson of the Standing Committee on Energy, Mines and Resources, to commend you and your committee for your insightful and comprehensive analysis of events which have shaped the world oil market.

I am pleased to say the government is in general agreement with your observation that Canadian energy policy should be intermediate between the extremes of a complete laissez faire approach, and the massive intervention typified by the National Energy Program of the previous government. The government also shares the sentiments expressed in many of your recommendations, which stress, for example, the need for a fair and efficient fiscal system, the importance of security of supply, and the role of energy R&D.

Where we do disagree, it is not so much over fundamental objectives, but over the ways in which these objectives are best pursued. A difference of emphasis between the Committee's report and government policy, for example, is that the Committee suggests that strategic intervention must be directed at oil because oil markets do not function in a normal economic fashion. The government's approach has been to improve the functioning of domestic energy markets, and, internationally, to cooperate with our trading partners in initiatives designed to improve the stability of international oil markets.

.../2

Ottawa, Canada K1A 0E4

The government's policy is reflected in our actions to date which have included the dismantling of the interventionist National Energy Program, the deregulation of oil and natural gas pricing, and the widening, via the Canada-U.S. Free Trade Agreement, of secure energy markets available to Canadian producers. The government will continue to apply market-oriented policies to achieve many of the objectives mentioned in your recommendations.

In closing, I would like to thank you again for your report, and for the contribution it has made to the debate on Canadian energy issues.

Sincerely,

Marcel Masse

RESPONSE OF THE GOVERNMENT TO THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON ENERGY MINES AND RESOURCES ON OIL SCARCITY OR SECURITY

1. Introduction

The Standing Committee on Energy, Mines and Resources tabled its report entitled Oil Scarcity or Security in September 1987. This document constitutes a response by the Government to that report.

The Committee's report was tabled prior to the signing of the Canada-U.S Free Trade Agreement. Of necessity, the Committee was not aware, at the time its report was drafted, of the full implications of the Agreement for the energy sector, and indeed for the economy at large. The Government's response has been prepared since the Agreement was signed, and is shaped, in part, by knowledge of the new opportunities which will be provided to the energy sector by the Agreement.

Canada's main energy concerns remain unaffected by the signing of the Agreement. We are still concerned with maintaining an efficient and viable energy sector responsive to market forces; with preserving appropriate levels of Canadian ownership; with protecting the environment; and with ensuring secure supplies of energy for all Canadians. These are all longstanding aims of this Government, and the Canada-U.S. Free Trade Agreement does not alter this.

While the fundamental objectives of Canadian energy policy summarized above have remained unchanged in the face of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, the opportunities available to achieve these objectives have changed in significant ways. For example, the Agreement widens the energy markets available to Canadians and safeguards them from arbitrary interruption. This constitutes a substantial reinforcing element of Canadian energy policy, which previously was not available.

The Government finds that there are few fundamental differences in objectives between the report and its own view of energy policy. Where differences do exist, they are more a matter of emphasis and choice of approach than a basic difference in views. To put the Government's response to the report in proper perspective, a brief summary of the report, together with an overview of

Canadian energy policy in comparison to the philosophy advanced by the report, is presented in the next two sections. The response then goes on to develop the implications of current policy for specific issues of concern to the Committee: security of supply, megaprojects, and alternative energy and conservation. Finally, specific responses to each of the Committee's twelve recommendations are presented.

2. Summary of the Committee's Report

The report contains an extensive discussion of how the world energy picture, and the petroleum situation in particular, has evolved during this century. The report notes that most of the world's reserves (68%) of light oil are located in the Persian Gulf area, and that this oil is relatively inexpensive to produce. Moreover, oil tends to be the main source of export revenue for Persian Gulf countries and for this reason they are interested in conserving their oil resources, keeping production rates low in relation to what is technically possible. Because of this, Gulf countries have the ability to significantly change production rates in the short term.

The major oil consumers are the member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) which are geographically remote from the Persian Gulf. While the OECD does produce oil for its own use, production tends to be very expensive relative to that in the Persian Gulf. Moreover rates of production in the OECD are close to the maximum technically possible, and with a declining rate of reserve additions the coming decade will see a rising dependence in the OECD upon OPEC sources of light crude oil.

Oil is an essential commodity not just to the OECD countries, but to the entire world. The Committee's view is that the essential nature of this commodity, combined with the geographic disparity between supply and demand and the huge difference in production costs between eastern and western sources mandate that governments must view oil as a strategic good, and develop policies to ensure that the available supply of oil will not fall short of the needs of the economy.

The Committee report notes that the United States as a major producer and consumer of oil has taken and is considering certain strategic initiatives to ensure continued oil availability in the event of a crisis. Most notable among these is the establishment of a Strategic Petroleum Reserve which at present stands at 500 million barrels and is scheduled to grow to 750 million barrels.

A further U.S. energy initiative - which could have significant environmental implications for Canada - would be to open up the lands of the Alaskan Arctic National Wildlife Refuge to oil exploration.

The report points out the major regional imbalances which characterize Canadian energy production and consumption. In 1985, for example, Alberta, which accounted for 67% of total primary energy production accounted for only 20.3% of primary energy consumption. At the opposite extreme, Ontario accounted for only 3.7% of primary energy production but was responsible for 35% of energy consumption. This regional imbalance partly explains why Canada can simultaneously be a net exporter of oil and yet be concerned about security of supply. During the 1973 oil crisis, for example, there were only limited and inefficient means to convey Alberta oil to markets in eastern Canada which had depended on offshore supplies. A partial remedy to this difficulty was the extention of the Interprovincial Pipeline from Sarnia to Montreal - which increased the availability of western oil to eastern consumers.

The report notes that, in the future, Canadian reserves of conventional light oil will decline. Canada still posseses significant undeveloped hydrocarbon resources, but they are mainly concentrated in Alberta's relatively expensive bitumen and oil sands deposits or in frontier regions. Development of these resources will require megaprojects which will be dependent on relatively high oil prices for their commercial viability.

The Government commends the Committee for its insightful and comprehensive account of the evolution of the world oil industry, and agrees with the Committee's conclusion that western dependence upon OPEC as a source of light crude oil will increase towards the year 2000. The Government also agrees that security of supply will be an ongoing concern of western governments and that energy policies must be such as to encourage the development of a flexible energy economy while respecting the imperative of safeguarding the environment. Indeed, the energy policy of the present government is based on these very principles.

3. Canadian Energy Policy Compared with the Report

The report voices concern over many of the same considerations that are important elements of Canadian energy policy. This section sets out the main elements of energy policy together with a general overview of the approach advocated by the report to facilitate the identification of points of commonality and contrast.

3.1 Canadian Energy Policy

Federal economic policies are based on the belief that Canadian economic growth will be maximized if consumers and investors are allowed to respond to market forces. Accordingly, we have replaced the interventionist policies of the previous government with sound energy, fiscal, and economic policies which encourage private sector entrepreneurs to exploit market opportunities as they emerge.

In the context of the energy sector, the practical application of these principles has resulted in the reform of the fiscal system, in the implementation of policies to permit the relative price of competing fuels be determined by market forces, and in the reduction of barriers to foreign investment.

The deregulation of oil and gas markets in particular has improved the investment climate in the oil and gas sector. This will promote a more efficient energy economy, a cost competitive energy producing sector, and the more rapid development of Canada's vast energy resources.

Consistent with our view that markets provide the best guidance to the development of Canadian energy resources we have put in place an approach that rewards success rather than effort. We eliminated complex and burdensome taxes imposed as part of the National Energy Program, and at the same time eliminated the costly and discriminatory Petroleum Incentives Program. These and other fiscal measures, including the Canadian Exploration and Development Incentive Program introduced by this Government, have produced an investment climate in Canada's energy sector that compares very well internationally.

To create a fertile investment climate for the development of frontier energy resources the Government is determined to implement a flexible and consistent resource sharing and management scheme. To date accords in this regard have been concluded with Nova Scotia and Newfoundland, and approaches to achieving agreements for the northern and Pacific areas are currently under consideration.

Preservation of the environment is a key element of the Government's energy policy, especially in ecologically fragile northern and offshore areas. All energy projects are subject to environmental review to ensure that they contain adequate environmental safeguards. The Government

will take particular care, in this regard, to safeguard northern wildlife resources such as caribou herds, which are so important to the traditional way of life of native Canadians in the North.

The Canada-U.S. Free Trade Agreement reinforces in important ways the market oriented thrust of federal energy policy, even though most energy commodities already enjoyed duty-free access to the U.S. market. Secure access to the U.S. energy market will enhance the ability of the energy sector to generate revenues and create jobs throughout Canada. The creation of a more stable trading environment should enhance investor confidence and assist the development of Canadian energy resources. Further, the easing of restrictions concerning transborder mobility of individuals for business purposes should enable Canadians to profitably deploy the energy skills they have developed in Canada in the US market.

These various measures collectively constitute a balanced and outward-looking energy policy which will best allow the energy sector to respond to the opportunities of the future. The next section compares this view of the energy situation with that advanced by the Committee.

3.2 General Assessment of Report

As is outlined in its foreword the report takes the perspective that oil is "more than an economic commodity"; that oil is in fact a "strategic commodity". Because of the strategic nature of oil, the Committee rejects a "laissez faire" approach to energy policy. At the same time it rejects the highly interventionist policies typical of the National Energy Program as being inappropriate to current economic circumstances. The Committee therefore recommends a policy stance which is intermediate between the two extremes of "laissez faire" and administered prices.

The Committee bases its case for oil as a strategic good on four separate factors. First, is the importance of oil to both production and consumption in all modern economies. Second is the increasing dependance of western consumers on Middle East sources of supply. Third is the huge difference in unit cost of production between producers in the Middle East and those in the West. Finally, the Committee cites the vast distances which must be traversed relying on relatively vulnerable transportation systems to bring oil from sites where it is produced to points of consumption in the west.

The Government agrees with the Committee's suggestion that extreme policy positions are best avoided, and that an intermediate stance is best suited to Canadian needs. Canadian energy policy is based on doing everything possible to ensure that oil markets are free to respond to economic forces. The more the flexibility and openness of oil markets is increased, the more will oil behave like any other economic commodity and hence the lower will be the need for strategic intervention, which can often entail unfortunate side effects.

In this regard, we have much to learn from the lessons of recent history. There have been six oil supply disruptions in the last thirty years, all of which were of short duration, and only two of which had any significant impact upon consumers. As many observers have pointed out, the severity of the 1973 and 1979 oil crises may have been considerably exacerbated by panic buying and application of near-sighted and ultimately inappropriate strategic interventions by the governments of consumer countries.*

In retrospect it is possible that these crises might have been less severe had governments followed policies which were closer to the "laissez faire" than to the "strategic intervention" mode. It is important to remember that oil crises have always been of short duration, while strategic interventions are usually much more durable. They are difficult to establish, and even more difficult to disengage, even though the conditions giving rise to them may have radically changed in the interim.

The Government's preferred approach therefore is to improve the functioning of oil markets in Canada, and internationally, to ensure that oil behaves much more like an economic commodity. This has included deregulation to make the choice among competing fuels a function of relative prices, widening via the Canada-U.S. Free Trade Agreement, of secure energy markets available to Canadian producers, and cooperative efforts with other International Energy Agency (IEA) countries to put in place measures aimed at enhancing collective energy security and curtailing the ability of OPEC to abuse its market power.

---

* For a discussion of past oil crisis and their impact on Canada see Energy Security in Canada A Discussion Paper, Energy Mines and Resources - June 1987.

A difference of emphasis between the Committee's report and Government policy, is that the Committee suggests that strategic intervention must be directed at oil because oil markets do not function in a normal economic fashion. The Government's approach, both domestically and internationally is to do everything possible to make oil markets function in an economic fashion, and to intervene only when there is substantial evidence that this will not happen.

4. Implications of Canadian Energy Policy for Main Areas of Concern to the Committee

This section reviews how the practical application of these principles will allow progress in three major areas of concern expressed by the Committee which are: security of supply, mega-projects, and alternative energy and conservation.

4.1 Security of Supply

The Department of Energy, Mines and Resources in its recent Discussion Paper entitled Energy Security In Canada pointed out that security of supply pertains to both physical supplies and to price shocks. In terms of physical availability security of supply means that adequate supplies of oil are available to all Canadians. On the price side, security of supply means protecting the economy from sudden sharp increases in the price of oil.

i) Physical Availability

The Government believes in maintaining the availability of oil to Canadians through a healthy and growing domestic oil industry, able and willing to exploit Canada's commercially viable hydrocarbon resources. The Government has already put in place policies which will ensure this will occur, including the Canadian Exploration and Development Incentives Program to help the industry through the current period of depressed prices.

In addition to maintaining a strong domestic oil industry, the Government believes that increasing the range of energy options open to the economy increases its flexibility in responding to a possible future oil crisis. Conservation, interfuel substitution, alternative energy forms and energy R&D can all contribute to security of supply. The Government is working to identify and eliminate obstacles - be they regulatory, institutional, or due to market failure - that stand in the way of exploiting commercially viable options in these areas.

Smoothly functioning markets provide the best guarantee that sound energy choices will be made in Canada. However, this is not to say that the Government is indifferent about the energy consumption and production patterns which may emerge. The Government recognizes that markets may require time to evolve responses to new energy concerns such as security of supply for example. While market responses are evolving - often on a trial and error basis - it is possible that market solutions may not produce enough security, particularly in those sectors and regions where the exposure is greatest. In such instances, the Government should consider intervention at the margin unless and until market mechanisms emerge to meet new challenges, or provide insurance against risk.

In a security of supply context, IEA countries have developed an emergency oil sharing scheme, in which Canada is a participant, to share available oil among member countries in the event of a major supply interruption. In addition, government stockpiles of oil can be an effective form of insurance against short term disruption, and some countries - particularly the Unites States - have already established rather large stockpiles. However like all insurance, stockpiles are costly. The Government is presently examining the nature of the risks of oil shortages facing Eastern Canada to determine if stockpiles could be a cost effective response.

ii) Protection From Price Shocks

The market for oil is an international one, in which Canada is a relatively small player. There is little that Canada can do on its own to influence the world price of oil. Efforts by the previous government to keep Canadian oil prices below world levels had negative consequences for the oil industry, the deficit, and for the speed with which the Canadian economy adjusted to higher oil prices with consequent adverse effects on Canada's international competitiveness and ability to create jobs.

The only way in which Canada can seek a degree of protection against volatility in oil prices is through concerted international action in cooperation with our IEA partners. Aside from the IEA emergency oil sharing scheme, which is triggered by a physical reduction in availability of oil, IEA member countries have also adopted common energy policy principles designed to increase energy security and reduce vulnerability to the vagaries of world oil markets.

Through policies designed to promote increased indigenous production of oil, the development of alternative energy forms, oil substitution, improved efficiency, and collaborative research and development, member governments have individually and collectively reduced their dependence on imported oil. In addition, all IEA member governments committed, in 1984, to take collective and coordinated action to help calm oil markets in a "pre-trigger" situation, in recognition of the economic damage that can be caused by price fluctuations even if the volume of oil disrupted is not sufficient to activate the emergency sharing system (as, for example, in 1979). It is hoped that the early application of measures such as stock draw, demand restraint, surge production and fuel switching will assist in dampening market fluctuations, reducing uncertainty and panic reactions, and averting any potential crisis.

4.2 Mega-Projects

Canada has abundant frontier and non- conventional hydrocarbon deposits. Unfortunately they are very expensive to develop, and can only be developed where available economies of scale can be exploited to the fullest possible extent, generally through very large and costly projects. It is well known that due to their extremely capital intensive nature, high cost production, long lead times between initial investment and eventual production, mega-projects are unusually difficult and risky investments. Often these risks may be compounded by geological or technological uncertainties.

The Government recognizes that mega- projects may require some assistance particularly in the startup phase. The contribution such projects might make to objectives such as security of oil supply or regional development would be considerations in determining whether they would receive government assistance. The overriding concern however would be the project's potential to earn a commercial rate of return over its lifetime. The government's stated policy is to examine each mega-project on its own merits. Since each project is unique, facing different problems and risks, project proposals will be negotiated on a case by case basis so as to consider the special terms each project might require, while still respecting the imperatives of economic efficiency and sound management of public funds.

In practical terms this means that sponsors of mega-projects seeking government assistance must be able to demonstrate that the project can be expected to

profitably produce and market oil at forecast market prices. They must also back up this expectation by agreeing to invest significant amounts of their own equity in the project. If these conditions are met, assistance may be provided according to the following broad principles:

- projects must be of national or regional importance to Canada's energy economy;
- sharing of risks and rewards between the sponsors and the participating governments must be fair and equitable;
- support will be delivered outside the tax system and subject to prevailing tax rules;
- the Government of Canada must have an acceptable return, based on reasonable project assumptions.

The Committee report discusses loan guarantees as an attractive method of stimulating energy projects - an approach which it describes as relatively safe with the likelihood of payout relatively small.

Government loan guarantees are one of the instruments available to the Government (outside the tax system) which can assist energy projects. By providing an assured backstop to lenders, guarantees can reduce the cost of debt finance and increase the attractiveness of a project to its sponsors. In addition, returns to equity holders can be further increased if the Government agrees to take a subordinated position relative to private sector debt or forms of equity.

Loan guarantees are not necessarily costless. The risk exists that the guarantee will be called with a corresponding cash cost to the Government. The risk to the Government of providing a loan guarantee depends on the quality of the underlying investment it is being asked to support.

With energy mega-projects, it is the policy of the Government to consider supporting only those projects that can reasonably be expected to profitably produce energy at current and forecast market prices. In addition, the Government expects project sponsors to share risks and rewards equitably with participating governments. For loan guarantees, this may translate into a requirement that the sponsor provide some form of security for the loan, with the Government providing the ultimate backstop.

With this general approach - sound project economics coupled with adequate security - the probability that a loan guarantee would actually be called is relatively low. The decision as to whether loan guarantees are an appropriate method of project support will therefore be made on a case-by-case basis. Should loan guarantees be made, the Minister of Finance requires that the sponsoring department establish a budgetary contingency reserve of 25% of the guaranteed amount of the loan as a reserve against default.

4.3 Conservation and Alternative Energy

The Committee emphasizes the importance of conservation and alternative energy as means to reduce our dependence on imported oil. The potential contribution of these measures was also stressed in the Discussion Paper on Energy Security recently produced by the Department of Energy, Mines and Resources. The part these measures can play in reducing our oil dependence is clearly illustrated by the significant declines in oil's share of primary energy demand and in the amount of oil required per million dollars of GNP which have been achieved since the 1973 oil crisis.

The intent of the Government is to create, to the extent that it has the ability to do so, a market environment in which alternative energy forms, or substitutes for energy, can compete on an even basis for consumer and investor dollars. The Federal Government does not have exclusive authority in this area: the pricing of electricity for domestic consumption for example, is the exclusive domain of the provinces; as well, provinces impose a variety of sales and excise taxes at different rates on other energy commodities.

The Government's approach is focussed upon helping markets to function more effectively. For example a lack of awareness of the benefits of switching vehicles - especially fleet vehicles - to natural gas or propane fuel led to federal incentives to convert vehicles to burn natural gas or propane. The Federal Government also sponsors conservation demonstration programs in cooperation with provincial governments to increase consumer awareness of the potential for gain from employing conservation or alternative energy technologies.

5. Response to Specific Recommendations

The Standing Committee's report contains twelve specific recommendations for government action. The Government's response to these recommendations is outlined below.

Recommendation 1: The Committee recommends that the federal government establish a government owned strategic oil reserve, equal to 90 days of net light crude imports, with the cost of filling and maintaining the reserve to be recovered through a tax on oil products at the refinery level.

If a disruption of oil imports were to occur today, Canada is capable of responding in several ways. Surge production from existing supply base and fuel switching in the industrial sector could offset an import disruption equal to about 5 percent of oil consumption. Voluntary restraint measures could possibly reduce oil requirements by about 3 to 4 percent. There might also be some drawdown in private stocks. Allocation and rationing controls could be implemented by the Government of Canada under a declared emergency. Obligatory restrictions on oil use could be imposed by provincial governments.

The Committee's recommendation contains two parts: first that an oil stockpile be established, and second that it be financed by a tax described in the text of the report as 1¢ per litre on petroleum products. The Government believes that a stockpile can be an effective way of dealing with oil import disruptions of short duration. However, the Government also believes that many issues related to whether and how to establish a stockpile should be resolved before the issue of how to finance it is addressed.

It is necessary to define what the objective of a Canadian Government owned stockpile might be. At least three objectives have been mentioned in the past:

i) a stockpile could be used to alleviate quantitative shortages due to a disruption in imports;

ii) a Canadian stockpile could be used as a substitute for, or in conjunction with, demand restraint measures in fulfilling our obligations to the IEA in the event the Emergency Oil Sharing System were triggered;

iii) a Canadian stockpile could be used in conjunction with stockpiles held by governments of other IEA countries to offset a world supply disruption and pre-empt the associated price shock.

Operating a stockpile in such a way as to best serve one of these objectives might render it less efficient in meeting some of the other objectives.

Regardless of the primary objective of a stockpile, rules for its operation would have to be developed. If, for example, the purpose of the stockpile were to ensure against physical shortages, operational rules would have to be developed to define when a shortage existed. Would it be when prices are rising rapidly, but oil, though expensive, is available? Or would there have to be an actual physical shortage of oil?

The Committee implicitly assumes that a stockpile would be used only to alleviate physical shortages and, indeed, the Government agrees that the vulnerability of Eastern Canada to oil disruptions constitutes the most compelling argument in favour of establishing an emergency oil reserve in Canada. The weight of this concern could be reduced by the possible development of East Coast offshore oil. The Government has not yet decided whether a stockpile - whether government-owned or established in some alternative way - is the most efficient and cost-effective way to achieve its energy security objectives. The Government believes that alternative arrangements which provide a role for the private sector need to be considered also before a final decision is made.

The Energy Supplies Allocation Board (ESAB) is charged with developing emergency plans to ensure that available stocks of oil are allocated in an equitable manner within Canada in the event of an oil crisis. Under existing plans, in order to minimize the impact of a sudden loss of imports to the Atlantic region and central Canada, it is intended to drawdown petroleum industry stocks to bridge the gap until additional supply arrives from western Canada. However, as the Committee has noted, the petroleum industry has reduced its stocks to such a low level that there is a concern that company stocks may only be available for drawdown to a very limited extent. Consequently, the Energy Supplies Allocation Board will study the benefits and costs of establishing a government-controlled stockpile of sufficient volume to ensure inventory is available to eastern Canada for stockdraw in an emergency.

The argument that stocks can be used to influence world oil prices, while not discussed by the Committee, has featured prominently in international discussions of oil security. The 1984 decision of IEA member governments to take collective and coordinated action to help calm oil markets and avert a potential crisis (described in Section 4.1) is an important response mechanism to which Canada is committed. The complementary actions are all designed to temporarily increase available oil (and thereby counter a short-term price rise) and include measures such as surge

production and demand restraint as well as stockdraw. The coordinated use of strategic stockpiles in this way, however, does pose some signficant challenges and problems which the IEA is working to overcome. The twenty-one member countries differ greatly in their domestic energy balances, and therefore, have different viewpoints respecting the appropriate timing and rate of stockpile drawdown and buildup. Furthermore, the reactions of the private sector and consumers are of considerable importance in determining the effect of stockpile policies. Views on the nature of the potential disruption - whether it is expected to be a short-lived aberration or a longer period of oil shortages - will affect the impact of a stockdraw on prices. Nevertheless, even if a temporary problem turns into a longer-term market change, early cooperative action among consuming nations can assist in the transition and ease the economic disruption as adaptation occurs. The Government remains strongly supportive of international collaboration as an avenue to energy security.

The practical steps involved in establishing an oil stockpile are relatively straightforward. Storage of crude oil is generally to be preferred over storage of petroleum products because of its greater convenience and flexibility in terms of producing products which are most required at the time of the crisis. The major decisions to be made relate to the timing of stockpile purchases, the optimal size of the stockpile, and the appropriate storage place. In this latter respect, there are two possible options, storage in steel tanks and storage in suitable natural rock formations or salt caverns. Steel tanks provide more flexibility as to location but are more expensive than underground storage. A balancing of cost and flexibility may be needed to establish a stockpile which would be optimal for Canadian purposes.

Recommendation 2: The Committee recommends that the federal government establish a stable corporate tax regime so that investment in domestic petroleum exploration and development will not be restricted due to uncertainty regarding government policy.

The Government of Canada recognizes the concern expressed by the Committee, about the lack of stability of the corporate tax regime over recent years, and fully accepts the Committee's recommendation. Since the 1984 general election, this government has consistently worked to introduce a fair and straightforward tax regime to replace the complicated and discriminatory taxes imposed by the previous government.

The interventionist taxes which characterized the National Energy Program - the Petroleum and Gas Revenue Tax (PGRT), the Canadian Ownership Special Charge (COSC), the Petroleum Compensation Charge (PCC), the Incremental Oil Revenue Tax (IORT), the Natural Gas and Gas Liquids Tax (NGGLT) - were dismantled in 1985 and 1986 (in the case of PGRT). These major changes put the petroleum industry back on the same fiscal footing as other industries - that is, subject only to the terms and conditions of the Income Tax Act - and removed major causes of the uncertainty which had dampened exploration and development in western Canada.

More recently, the Government of Canada proposed sweeping changes to the Income Tax Act with the release of the White Paper on Tax Reform. The proposals, when implemented, will further simplify the tax system, eliminating unwarranted or excess deductions and distributing the tax burden more equitably across all industries in the corporate sector. The lower tax rates which will prevail under tax reform will be of further benefit to the industry. It is noteworthy that it is not proposed to reduce the write-off rates for exploration and development expenses. Rather, they will remain at current levels because the inherently high risks associated with the exploration for and development of Canada's petroleum resources were explicitly recognized by the Government.

Recommendation 3: The Committee recommends that the federal and provincial governments, as owners of Canada's mineral rights, encourage petroleum development by keeping royalties low in the initial years of petroleum production.

The Government of Canada fully accepts this recommendation, and has set an example in this regard by reducing royalties on production from Crown lands. The Canada Petroleum Resources Act (CPRA) was granted Royal Assent on November 18, 1986. This repealed the Canada Oil and Gas Act which would have imposed a minimum 10% gross royalty on all petroleum produced in the frontier lands and which also imposed the 25% "Crown share". The new CPRA recognizes the risks associated with development of frontier petroleum resources, and accepts the premise that investors must be allowed to recover their investment (i.e., to reach 'payout'), and to earn a reasonable rate of return on their investment before the Government can legitimately extract a portion of any additional profits or "economic rents".

This will be achieved by prescribing a low royalty in the prepayout period equal to one percent of the wellhead price, increasing by one percent every eighteen months to a maximum of five percent. Following payout, the royalty

is the greater of five percent of gross revenue and thirty percent of net revenue. In this way, the CPRA royalties will be low in initial years as the Committee recommends and will only become significant after the developer has both fully recovered his initial investment and earned a reasonable rate of return.

The Government welcomes the Committee's recommendation that the provinces also extend a similar royalty to a greater number of petroleum projects under their jurisdiction. This is, of course, a decision for each province to take in light of its own circumstances.

Recommendation 4: The Committee recommends that the federal government complete the planning for a transportation corridor along the Mackenzie Valley in anticipation of pipeline construction and to provide a surface transportation link with the Mackenzie Delta, taking into account native land claims and environmental impact.

The establishment of a fair and predictable investment and planning regime within which major energy projects can proceed is an important objective of the Government's energy policy. Through reform and improvement of the regulatory process applying to pipeline certification and rights of way, the Government has expedited the review of pipeline projects, consistent with the need to protect the public interest.

The Government shares the Committee's concern that northern development projects not be needlessly held up by administrative lags. This concern is given concreteness by the real prospect that current high levels of interest in frontier oil and gas projects may result in a need to consider actual pipeline proposals in the near future. The Government's approach to this problem is to put in place a framework for dispute resolution and planning which will permit pipeline development projects to proceed while safeguarding national and northern environmental, economic, social and political interests.

To facilitate pre-planning of pipeline routes and allow for meaningful native participation, a Land Use Planning Commission has been established for the Beaufort Sea/Mackenzie Delta region. The commission is currently conducting community consultations and has a target date of June 1989 for production of a draft land use plan. This plan will be submitted to the Minister of Indian and Northern Affairs and the Territorial Minister of Renewable Resources for joint review, and then will be submitted for the approval of the Federal Cabinet and the Territorial

Government Executive Council. The Federal and Territorial Governments are planning to establish a Land Use Planning Commission for the Mackenzie Valley region by the end of the 1987/88 fiscal year.

The selection of a corridor in advance of an expression of intent by a pipeline sponsor would risk choosing the wrong lands. There are many possible routes in the Mackenzie Valley and the selection of a specific route would depend upon the oil and natural gas fields that the pipeline was intended to serve. Over the course of the past fifteen years, industry expectations regarding the geological prospects of northern lands have changed considerably as a result of increased knowledge gained from exploration and development. Attempting to define corridors, to identify rights-of-way for transportation or pipeline needs, or to determine appropriate land compensation claims for native groups would be very difficult without a specific proposal since the implications for each of these could be highly project specific. Consequently it would seem more prudent to put in place an efficient framework for planning, but to await a formal application by pipeline sponsors before attempting to approve a route or corridor in detail.

Recommendation 5: That the federal government plan a transportation corridor from the Mackenzie Valley to the Alaska border in anticipation that an oil and/or natural gas pipeline may be required to transport Alaska's petroleum production overland, subject to native and environmental concerns being resolved satisfactorily.

A transportation corridor of this type was rejected on environmental grounds by the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry led by Justice Thomas Berger, and by the NEB "Reasons For Decisions On Northern Pipelines", both released in 1977. The government of the day accepted the 1977 NEB report and subsequenlty established the Northern Yukon National Park to safeguard wildlife resources under the terms of the Inuvialuit Final Agreement in the area of North Yukon north of the North Slope watershed. The Government's intention is to further extend the park boundary south of the watershed.

These decisions which rejected the North Slope route led to the establishment and maintenance of a pipeline corridor for potential future pipeline development along the Alaska Highway transportation corridor which provides an overland link from Alaska to the mid-western United States.

There are other options for an overland routing between Alaska and the southern part of the Mackenzie Valley, although there has been no recent expression of

industry interest in exploring possible pipeline routes in the area. The Yukon Land Use Planning Commission, just established, may examine possible alternative routings in its planning process. Based upon all of the above considerations, the government is not in favour of adopting the Committee's Recommendation for any North Slope pipeline route.

Recommendation 6: The Committee recommends that the federal government encourage the United States to explore for and develop petroleum resources in Alaska's Arctic National Wildlife Refuge, provided that environmental and aboriginal concerns can be satisfactorily resolved.

The Canadian Government recognizes the level of U.S. oil imports, combined with the decline in U.S. production outside Alaska are giving rise to serious concerns in the United States about oil security. American oil imports currently meet one-third of their demand, and this could potentially exceed 50% by the early or mid-1990s.

The so called 1002 lands form a portion of the Alaskan Arctic Wildlife Refuge close to both the Beaufort Sea and the Canadian border. These lands are very important to migratory wildlife but are also very promising in terms of oil and gas prospectivity. The Government accepts that the 1002 lands could possess several geological structures large enough to contain giant oil fields (greater than 500 million barrels of recoverable oil). Furthermore, Canada is certainly not against northern hydrocarbon development; Canada, like the U.S., has authorized and will continue to authorize such development if it can be managed in an environmentally sound fashion.

The possible adverse effects of possible petroleum development in the 1002 lands on caribou, snow geese and polar bears concern Canada. The caribou in particular are a major contributor to the subsistence economy of the people of the northern Yukon Territory and the Mackenzie Delta area of the Northwest Territories. The importance of the herd to native Canadians is reflected in their participation in its domestic and international management. A reduction in herd size or alteration in its migratory patterns could adversely affect the lives and culture of these people. In recognition of the importance of the herd and other migratory wildlife on the Canadian side of the coastal plain, Canada has established the Northern Yukon National Park and a special conservation regime to protect all wildlife of the Yukon North Slope.

It is in this context that the Federal Government has conducted, in close consultation with the Yukon Territorial Government, the Government of the Northwest Territories and concerned native groups, a thorough review of the proposal by the U.S. Department of the Interior to open the '1002' lands in the Arctic National Wildlife Refuge to hydrocarbon development. In light of the number and the serious nature of the questions which the Department of the Interior's Final Report and Recommendations* raise - but do not in the Government's view fully answer - regarding general wildlife resources, particularly the Porcupine caribou herd, Canada has commended to the United States the wisdom of attempting to clarify these matters before embarking on an irreversible course of action. The Government's concern is that on the basis of the available information, the level and mode of development proposed in the Department of the Interior's Final Report to Congress of April 1987 with respect to these lands could cause irreparable harm to shared wildlife resources.

The Government therefore considers that the best way to ensure the future of the many shared wildlife populations of the Alaska/Yukon coastal plain would be for the United States to extend the precedent already set in both the remainder of the Arctic National Wildlife Refuge lands and on the Canadian side of the border by officially designating the '1002' area as a wilderness preserve. In official Canadian comments with respect to the Department of the Interior's proposal, Canada has urged the United States to ensure, in whatever decisions it takes about development of '1002' lands, that the critical habitats of the Porcupine caribou, snow geese, and polar bears be maintained and that this wildlife continue to have full access to these areas.

Recommendation 7: The Committee recommends that the role of Canada's foreign assistance agencies be continued in promoting the exploration for and development of conventional petroleum resources in developing regions of the world and especially in the Western Hemisphere.

---

* Arctic National Wildlife Refuge, Alaska, Coastal Plain Resources Assessment: Report and Recommendations to the Congress of the United States and Final Legislative Environmental Impact Statement, April 1987.

Energy is a priority area for Canadian foreign aid. Canada presently uses two major vehicles to provide assistance to developing countries in exploring for and developing their oil and gas resources. These agencies are the Canadian International Development Agency (CIDA) and Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC). The Government is in full agreement with the Committee's judgment that helping developing countries to exploit their petroleum potential will assist in their economic development process and ease the chronic debt service problems of many oil importing countries and contribute to an improved international oil situation. The Government also agrees that early Canadian assistance to countries with hydrocarbon potential may pave the way for subsequent exports of Canadian goods and services in support of the oil industry of the developing country.

The Government does not agree with the Committee's recommendation that emphasis be placed on oil and gas projects in the Western Hemisphere. While the Canadian energy aid agencies support (and undertake) programs in the Western Hemisphere, they are of the view that efforts in the oil and gas sector should reflect general Canadian aid priorities and oil and gas prospectivity and not place special emphasis on the Americas.

Recommendation 8: The Committee recommends that the federal government increase its financial support for research, development and demonstration directed to increasing the domestic supply of oil, with particular emphasis on the extraction and upgrading of bitumen and heavy oil and on frontier petroleum development, but also including conventional light oil development through such means as enhanced oil recovery.

The Government agrees that development of improved techniques to produce conventional, frontier, and heavy oils is an important priority. In recognition of its importance, the Government's Tax Reform Initiative maintained existing rates for R&D tax credits thereby enhancing the relative tax position of R&D activities. In addition, The Honourable Marcel Masse announced, on June 19, 1987, a number of broad principles which the Federal Government will apply in considering requests for special Government measures to assist mega-projects in the oil and gas sector. The Government is also presently reviewing the effectiveness and efficiency of existing measures to stimulate R&D on petroleum production and may propose new approaches to this issue in the near future.

Close to 46% of current federal energy R&D program expenditures managed by the Interdepartmental Panel on Energy R&D (PERD), are dedicated to the area of:

i) oil sands, heavy oils, coal supply and combustion; and

ii) conventional oils, gas and electricity.

A large part of R&D in these areas focuses on the development of improved technologies for the extraction and upgrading to more useful products thereby enhancing the competitiveness and marketability of these resources. Work carried out by the Canada Centre for Mineral and Energy Technology (CANMET) and by the Alberta Oil Sands Technology Research Authority (AOSTRA) and by industry is particularly noteworthy.

Recommendation 9: The Committee recommends that federal and provincial governments forego taxing natural gas, propane, methanol and ethanol when used as motor vehicle fuels or as blending agents in conventional fuels.

The Government recognizes that the difficulties of finding commercially acceptable energy substitutes for oil are most pronounced in the transportation sector. Indeed the Government views the development of alternative transportation fuels and technology as a priority area for energy R&D.

Some non-oil fuels have made a limited penetration of the transportation energy market. Propane and natural gas are used as automotive fuels, particularly in fleet operations. In addition, methanol and ethanol are used as automotive fuels when blended with gasoline, and may in the future play a role as alternative fuels in their own right.

The taxation systems which apply to these alternative fuels at both federal and provincial levels are complex and indeed the evolution of the present system of federal and provincial sales and excise taxes has been somewhat haphazard. In most instances at both the federal and provincial levels, the market penetration of alternative automotive fuels has been assisted by levels of taxation lower than would be imposed on gasoline.

The Government recognizes that there may be barriers or imperfections which could restrain the development of alternative transportation fuels and technologies from occurring as quickly as is warranted. To the extent that such barriers are identified, measures will be considered

to overcome obstacles to the implementation of commercially viable approaches (the natural gas vehicles program is an example).

Tax measures are included in the range of instruments which can be used to overcome barriers to the efficient functioning of markets. However, any changes to taxes applied to alternative fuels would have to be consistent with the principles announced in the White Paper on tax reform released on June 18th by the Minister of Finance. Federal tax rules applying to alternative transportation fuels and to all other commodities are under review. As part of this process, the Government will attempt to ensure that any changes to tax or other measures that it might contemplate will not hinder the penetration of non-gasoline automotive fuels in those areas where they have potential for commercial viability. The federal government welcomes any initiatives at the provincial level directed at achieving similar objectives.

Recommendation 10: The Committee recommends that federal incentives for engine modifications to use compressed natural gas and propane as motor vehicle fuels be continued.

This recommendation refers to the grants provided by the Federal Government for conversion of motor vehicles to run on propane or compressed natural gas.

The Government accepts the Committee's recommendation that incentives to modify vehicles to use compressed natural gas should be continued. The original program for grants to encourage such conversions was designed to run from 1982 to the end of March 1987. This program provided grants of $500 towards the cost of converting the vehicle to run on compressed natural gas. For a number of reasons, including the unexpected decline in the price of oil, this program did not meet its initial target of 35,000 vehicles. As a result, the Government, with the cooperation of provincial governments, particularly Alberta, has decided to extend this program. The current grant of $500 towards the cost of converting a vehicle will be continued until the end of March 1988. By then the Government expects to announce an additional program of incentives that will help establish natural gas as a viable alternative fuel in Canada.

With regard to propane, a program of grants of $400 per vehicle ran from 1980 until the end of March 1985. The target for this program was 120,000 vehicles. This target was met, and currently there are approximately 140,000 vehicles using propane as an automotive fuel in

Canada. The Government believes that propane is now established as a viable alternative fuel in Canada, and there is no need for continued incentives to convert vehicles to use propane. However, the Government does believe that there is a case for providing market support to the industry, and research and development funds to ensure that the technology of converting vehicles to propane improves as quickly as the technology of conventional gasoline vehicles. The Government works closely with the Propane Gas Association of Canada to make such support available.

Recommendation 11: The Committee recommends that the federal government increase its financial support for research development and demonstration directed to increasing the efficiency of energy use.

The Government agrees with the emphasis placed by the Committee on energy efficiency. The Government also agrees that energy R&D has an important role to play in increasing Canada's energy efficiency. It has been estimated that energy R&D, by providing the technical basis for codes, standards performance optimization, and design changes has contributed to energy savings valued in excess of $8 billion per annum in 1983 over what would have occurred had energy efficiency remained unchanged from what it was in 1971.

Despite these impressive gains, the Committee correctly notes that Canada remains very energy intensive in relation to other industrialized countries. While most of this energy intensity is unavoidable due to Canada's vast size, cold temperatures, and partly because energy-intensive industries have found Canada an attractive place to locate because of its abundant supplies of cheap electricity, the Government believes that substantial further gains in efficiency remain possible.

The Panel on Energy R&D (PERD), a group representing 17 different Federal Government Departments and agencies with an interest in energy R&D is responsible for reviewing and coordinating energy R&D and for making recommendations to the Minister of EMR on priorities and fund allocations for these activities.

The Panel's approach is to ensure that federally sponsored R&D, while meeting federal responsibilities, complements provincial and private sector actions in the area. This is consistent with the Government's new Science and Technology Policy recently announced by the Minister of State for Science and Technology. The Panel

recently identified energy efficiency as one of its priority areas for research. Roughly 18% of the Panel's funding is allocated to energy conservation and further significant funds are directed at improving energy efficiency through, for example, the development of renewable and new liquid fuels.

The National Conservation and Alternative Energy Initiatives had a budget of $137 million over a three year period. These funds were mostly directed to alternative energy (64%) and to conservation (36%). Although this program is scheduled to end on March 31, 1988, the Government is presently considering the establishment of new initiatives in this area, and will be reporting on the measures it intends to undertake in the near future.

Recommendation 12: The Committee recommends that the federal government increase its financial support for research, development and demonstration to promote the availability of non-conventional energy forms, and for R,D and D to promote the substitution of both conventional and non-conventional energy forms for oil.

The Government recognizes the importance of developing fuels which can substitute for oil, especially in the transportation sector, and has already launched major initiatives in this regard. Several projects to develop non- petroleum substitutes for transportation fuels have already been launched by the Government. The Natural Gas Vehicle (NGV) program for example, which provided subsidies of up to $500 per vehicle to convert to natural gas, will be extended past its scheduled termination date. Canada, through its participation in the IEA Agreement of Alcohol Fuels is both monitoring and helping to establish the acceptability of alcohol fuels worldwide.

The Government recognizes the benefits participation in these and similar programs have already brought, and recognizes that even more impressive gains are possible in the future. Because of this, the Government is presently considering whether market imperfections distort economic decision-making in this area, and whether government can be effective in removing any obstacles which hinder the economy's ability to substitute away from oil fuels.

6. Conclusion

Concerns about energy should not be examined in isolation but rather need to be addressed in conjunction with other issues, such as economic efficiency and the environment. In April 1987, the Government initiated a public review of Canada's energy options. A number of public seminars and conferences have since taken place,

including a seminar in Halifax in early November which examined such international issues as oil security. The Energy Options Advisory Committee, which is overviewing the process, will prepare a report which will be made public. The Government will respond publicly to that report. In order to facilitate the process, the Department of Energy, Mines and Resources released a background paper on energy which describes some of the important issues that are being examined, including energy security.

Many of the issues raised by the Committee have also been addressed in the context of the Energy Options dialogue. This process revealed that Canadians have a high degree of concern about many energy issues including security of supply, alternate energies, and preservation of the environment. However, the Energy Options process also revealed that Canadians are far from unanimous as to the relative priorities which should be placed on specific issues or on the measures that should be implemented to deal with them.

The Government is committed to informing the public and continuing the dialogue on these important issues. Only in this way will Canada be able to adopt policies and practices which will enable Canadians to benefit from the possibilities of the energy era we are embarking on. As such, the Government welcomes the contribution the Committee's report has made to clarifying the energy choices which will confront Canadians now, and in the decade to come.

Gouvernement du Canada | Government of Canada

Réponse au huitième rapport du Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources,

LE PÉTROLE - RARETÉ OU SÉCURITÉ ?

Février 1988

Canada

Gouvernement du Canada | Government of Canada

Réponse au huitième rapport du Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources,

LE PÉTROLE - RARETÉ OU SÉCURITÉ ?

Février 1988

Canada

Ministre
de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Minister
of Energy, Mines and Resources

CANADA

L'honorable The Honourable

Marcel Masse

Madame Barbara Sparrow, députée
Calgary-Sud
Pièce 430, édifice de l'Ouest
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame,

Je tiens à vous féliciter, en votre qualité de présidente du Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources, de l'analyse approfondie et exhaustive des événements marquants du marché mondial du pétrole que les membres du Comité et vous-même avez présentée.

Comme vous, le gouvernement convient, de façon générale, que la politique énergétique canadienne devrait constituer un juste milieu entre le parfait laisser-faire et l'interventionnisme marqué dont était largement empreint le Programme énergétique national du gouvernement antérieur. Permettez-moi d'ajouter que le présent gouvernement partage également les avis exprimés dans bon nombre de vos recommandations, notamment au regard du besoin d'établir un régime fiscal équitable et efficace, de l'importance de la sécurité des approvisionnements ainsi que du rôle de la R-D énergétiques.

Nos divergences ne portent pas tant sur les objectifs fondamentaux que sur la meilleure façon de les atteindre. Le rapport du Comité et la politique du gouvernement diffèrent sur certains points. Ainsi, le Comité propose d'élaborer une stratégie interventionniste à l'égard du pétrole, parce que les marchés de ce combustible ne suivent pas les tendances économiques habituelles. Pour sa part, le gouvernement tente plutôt d'améliorer la situation des marchés énergétiques intérieurs et, sur la scène internationale, de collaborer avec ses partenaires commerciaux à des projets visant à accroître la stabilité des marchés mondiaux du pétrole.

.../2

Ottawa, Canada K1A 0E4

Les mesures prises jusqu'à maintenant reflètent bien la politique du gouvernement. Il s'agit notamment de l'abolition du Programme énergétique national, dont le caractère interventionniste n'est plus à démontrer, la déréglementation des marchés du pétrole et du gaz ainsi que l'élargissement, grâce à l'Accord de libre-échange, des marchés énergétiques garantis ouverts aux producteurs canadiens. Celui-ci continuera de mettre en oeuvre des politiques axées sur le marché en vue d'atteindre bon nombre des objectifs énoncés dans vos recommandations.

Je vous remercie encore de votre rapport, contribution précieuse au débat sur les questions en matière d'énergie au Canada, et vous je prie d'agréer, Madame, l'expression de mes salutations les plus distinguées.

Marcel Masse

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES, LE PÉTROLE - RARETÉ OU SÉCURITÉ?

1. Introduction

Le Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources a déposé son rapport, intitulé Le pétrole - rareté ou sécurité?, en septembre 1987. Le présent document constitue la réponse du gouvernement au rapport du Comité.

Le rapport du Comité a été déposé avant la signature de l'Accord de libre-échange. Au moment de rédiger son rapport, le Comité ne connaissait pas l'ampleur des répercussions qu'aurait l'Accord sur le secteur énergétique, voire sur l'économie dans son ensemble. La réponse du gouvernement, par ailleurs, a été préparée après la signature de l'Accord et tient compte, dans une certaine mesure, des nouvelles voies qu'ouvrira l'Accord au secteur énergétique.

Les grandes préoccupations du Canada en matière d'énergie ne sont pas atténuées par la signature de l'Accord. Les questions du maintien d'un secteur énergétique efficient et prospère dont les forces du marché seraient le moteur, du respect de niveaux convenables de participation canadienne, de la protection de l'environnement et de la sécurité des approvisionnements d'énergie pour tous les Canadiens continuent de retenir notre attention. Elles représentent des objectifs à long terme du gouvernement actuel qui ne sont pas touchés par l'Accord de libre-échange.

Bien que ces objectifs fondamentaux de la politique énergétique canadienne demeurent inchangés, les moyens de les atteindre le sont considérablement. Ainsi, l'Accord de libre-échange ouvre de nouveaux marchés énergétiques aux Canadiens et les protège contre l'éventualité d'interruptions arbitraires. Voilà un nouvel élément qui étayera solidement la politique énergétique canadienne.

Fondamentalement, le gouvernement considère que les objectifs présentés dans le rapport et ses propres objectifs quant à la politique énergétique diffèrent très peu. Les divergences qui existent tiennent avant tout au choix des voies à emprunter. Pour bien mettre la réponse

du gouvernement en contexte, un court résumé du rapport ainsi qu'un aperçu de la politique énergétique canadienne sont présentés dans les deux prochaines sections, en regard de la philosophie exposée dans le rapport . Les sections suivantes décrivent plus en détail les répercussions de la politique actuelle sur des questions particulières soulevées par le Comité: la sécurité des approvisionnements, les mégaprojets ainsi que les économies d'énergie et les énergies de remplacement. Enfin, la position précise du gouvernement vis-à-vis de chacune des douze recommandations du Comité y est aussi donnée.

2. Résumé du rapport du Comité

Le rapport contient une analyse détaillée de la conjoncture énergétique mondiale au cours du dernier siècle, plus particulièrement du secteur pétrolier. La plupart des réserves mondiales (68 %) de pétrole léger, combustible qui peut être produit à peu de frais, se situent dans la région du golfe Persique. Le pétrole étant la principale exportation des pays du golfe, ceux-ci ont intérêt à conserver leurs ressources pétrolières en maintenant leur niveau de production au-dessous de leur capacité technique. Ainsi, ils peuvent modifier considérablement ces niveaux de production à court terme.

Les plus grands consommateurs de pétrole sont les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), lequels sont géographiquement éloignés du golfe Persique. L'OCDE produit du pétrole pour ses propres fins, mais à des coûts habituellement très élevés par rapport à ceux de la région du golfe Persique. Qui plus est, le rythme de production de l'OCDE atteint presque sa capacité maximale. Étant donné le nombre décroissant de nouvelles réserves, on peut donc s'attendre à une plus grande dépendance des pays membres de l'OCDE à l'égard des importations de brut léger de l'OPEP au cours de la prochaine décennie.

Le pétrole constitue un bien essentiel non seulement pour les pays membres de l'OCDE, mais aussi pour tous les pays du monde. Le Comité est d'avis que la nature essentielle de ce bien, conjuguée à l'écart entre l'offre et la demande d'une région à une autre et à la différence considérable des coûts de production en Orient et en Occident, oblige les gouvernements à considérer cette ressource comme un bien stratégique et à élaborer certaines politiques afin de s'assurer que les approvisionnements de pétrole existants continuent de satisfaire à la demande.

Dans son rapport, le Comité indique que les États-Unis, grand producteur et consommateur de pétrole, ont adopté certaines mesures stratégiques, et en envisagent d'autres, pour assurer leur accès continu aux approvisionnements de pétrole en cas de crise. Au nombre de ces mesures, la plus remarquable est certes la constitution d'une réserve stratégique de pétrole représentant actuellement 500 millions de barils, quantité qui devrait être portée à 750 millions de barils. Une autre mesure des États-Unis en matière d'énergie, laquelle pourrait avoir des répercussions environnementales importantes au Canada, serait l'ouverture des terres de l'Arctic National Wildlife Refuge de l'Alaska à l'exploration pétrolière.

Le rapport fait ressortir le sérieux déséquilibre au Canada entre la production et la consommation d'énergie, d'une région à l'autre. En 1985, par exemple, l'Alberta a produit 67 % de l'énergie primaire totale au pays, mais n'en a consommée que 20,3 %. En revanche, l'Ontario qui n'en a produite que 3,7 % en a consommée 35 %. Ce déséquilibre entre les régions explique comment le Canada peut à la fois être un exportateur net de pétrole et se préoccuper de sécurité des approvisionnements. Pendant la crise du pétrole de 1973, l'acheminement du pétrole depuis l'Alberta jusqu'aux marchés de l'est du Canada, tributaires de sources étrangères, avait été limité et inefficace. Le prolongement du réseau pipelinier interprovincial de Sarnia à Montréal, en facilitant l'accès des consommateurs de l'Est au pétrole de l'Ouest, a permis de résoudre en partie ce problème.

Le rapport révèle que les réserves canadiennes de brut léger classique diminueront au cours des années à venir. Le Canada possède encore un vaste potentiel de ressources pétrolières et gazières inexplorées, concentrées surtout, toutefois, dans les régions pionnières ou dans les gisements de bitume et de sables pétrolifères de l'Alberta. Pour mettre en valeur ces ressources, à des coûts considérables, il faudra mettre en oeuvre des mégaprojets dont la viabilité est fonction de prix relativement élevés du pétrole.

Le gouvernement félicite le Comité du tableau fidèle et exhaustif qu'il a brossé de l'évolution de l'industrie mondiale du pétrole. Comme lui, il s'attend à ce que la dépendance des pays de l'Occident à l'égard des importations de brut léger de l'OPEP augmente d'ici l'an 2000. Il reconnaît aussi que la sécurité des approvisionnements demeurera une préoccupation constante des gouvernements occidentaux et qu'il faudra élaborer des politiques énergétiques favorisant l'essor d'un secteur

énergétique souple tout en veillant à la protection indispensable de l'environnement. De fait, la politique énergétique du gouvernement actuel se fonde sur ces principes.

3. La politique énergétique canadienne et le rapport

Dans son rapport, le Comité soulève certaines réserves quant à bon nombre d'éléments importants de la politique énergétique canadienne. La présente section décrit les principaux éléments de la politique énergétique et donne un aperçu général de l'approche préconisée par le Comité de manière à ce que le lecteur puisse en reconnaître facilement les ressemblances et les divergences.

3.1 Politique énergétique canadienne

Les politiques économiques du gouvernement canadien reposent sur le principe que la croissance économique du pays sera maximisée si on laisse aux consommateurs et aux investisseurs la possibilité d'agir selon les forces du marché. Par conséquent, nous avons abandonné les pratiques interventionnistes du gouvernement précédent et adopté des politiques énergétiques fiscales et économiques sensées qui encouragent le secteur privé à exploiter les débouchés du marché dès qu'ils se présentent.

En ce qui a trait au secteur de l'énergie, l'application concrète de ces principes a donné lieu à la réforme du régime fiscal, à la mise en oeuvre de politiques visant à permettre aux forces du marché de fixer le prix relatif des combustibles concurrents, et à la réduction des obstacles à l'investissement étranger.

La déréglementation des marchés du pétrole et du gaz, plus particulièrement, a encouragé l'investissement dans le secteur des hydrocarbures. Elle devrait favoriser l'efficience et la compétitivité du secteur de l'énergie ainsi que l'exploration et la mise en valeur plus rapide du vaste potentiel énergétique du Canada.

La situation des marchés constituant à notre avis le meilleur indice du niveau de développement des ressources énergétiques canadiennes, nous avons adopté une approche qui récompense le succès plutôt que l'effort. Nous avons supprimé l'ensemble des droits complexes et accablants imposés aux termes du Programme énergétique national et, aussi aboli le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, coûteux et discriminatoire. Ces mesures fiscales et d'autres, dont le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur,

ont instauré un climat d'investissement dans le secteur énergétique canadien semblable à celui qui règne à l'échelle mondiale.

Pour encourager l'investissement dans les activités d'exploration et de mise en valeur des ressources énergétiques des régions pionnières, le gouvernement est prêt à mettre en place un régime souple et cohérent de cogestion et de partage des ressources. Il a déjà conclu des ententes à cet effet avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, et envisage actuellement des moyens de parvenir à des accords semblables avec les régions extracôtières du Nord et du Pacifique.

La protection de l'environnement, spécialement dans les régions nordiques et extracôtières où l'écologie est fragile, est un élément clé de la politique énergétique canadienne. Le gouvernement étudie les incidences environnementales de chaque projet du secteur énergétique afin de s'assurer d'une protection adéquate de l'environnement. Ainsi, le gouvernement veillera consciencieusement à protéger les ressources fauniques du Nord, telles que les hardes de caribous qui jouent un rôle important dans la vie traditionnelle des autochtones du Nord canadien.

L'Accord de libre-échange appuie à plusieurs égards la politique énergétique canadienne axée sur le marché, bien que la plupart des ressources énergétiques soient déjà admises en franchise de douane sur le marché américain. L'accès garanti au marché des États-Unis augmentera l'aptitude du secteur énergétique à accroître ses recettes et à créer des emplois dans tout le Canada. L'établissement d'un contexte commercial plus stable devrait rassurer les investisseurs et favoriser l'exploration et la mise en valeur des ressources énergétiques du Canada. De plus, l'assouplissement des restrictions relatives à la mobilité transfrontalière des gens d'affaires devrait permettre aux Canadiens de déployer, aux États-Unis, les compétences dans le domaine de l'énergie qu'ils ont acquises au Canada.

L'ensemble de ces mesures forme une politique énergétique équilibrée et ouverte qui permettra au secteur de l'énergie de mieux profiter des débouchés qui se présenteront. La prochaine section expose notre vue de la conjoncture énergétique en regard de celle du Comité.

3.2 Évaluation générale du rapport

Comme en témoigne l'avant-propos, le rapport repose sur le principe que le pétrole "n'est pas uniquement un bien de commerce" mais plutôt un "bien stratégique". Dès

lors, le Comité s'oppose à ce que la politique énergétique s'inspire du laisser-faire. Il n'approuve pas pour autant l'interventionnisme marqué dont était empreint le Programme énergétique national, approche qu'il juge inappropriée à la conjoncture économique actuelle. Enfin, il recommande l'adoption d'une politique qui constituerait un juste milieu entre le laisser-faire et la fixation des prix par le gouvernement.

Pour démontrer que le pétrole est un bien stratégique, le Comité s'appuie sur quatre facteurs distincts. Premièrement, cette ressource constitue à la fois un bien de production et de consommation important dans tous les pays industrialisés. Deuxièmement, les consommateurs de l'Occident dépendent de plus en plus des importations de pétrole du Moyen-Orient. Troisièmement, il y a un écart considérable entre le coût unitaire de production des pétrolières du Moyen-Orient et celui des producteurs de l'Occident. Enfin, le Comité rappelle les grandes distances à franchir, par le biais de réseaux de transport relativement vulnérables, pour acheminer le pétrole des lieux de production aux points de consommation dans les pays occidentaux.

À l'instar du Comité, le gouvernement convient qu'il faut éviter d'adopter des politiques extrémistes et qu'une approche pondérée répondrait mieux aux besoins des Canadiens. La politique énergétique canadienne vise à prendre tous les moyens possibles pour permettre aux marchés du pétrole de réagir librement aux forces économiques. Plus ces marchés seront souples et ouverts, plus le pétrole sera traité comme tout autre bien de commerce et, par conséquent, moins l'État se verra obligé de prendre des mesures stratégiques pouvant souvent avoir des incidences défavorables.

À cet égard, nous pouvons tirer beaucoup de leçons des trente dernières années où il y a eu six interruptions d'approvisionnement en pétrole, toutes plutôt courtes. Seules deux d'entre elles ont touché durement les consommateurs. Comme beaucoup d'observateurs l'ont fait remarquer, la gravité des crises de pétrole de 1976 et de 1979 a peut-être été considérablement exacerbée par la fièvre d'achat et l'application, par les gouvernements des pays consommateurs, de mesures stratégiques à court terme hautement inappropriées.*

---

* Pour plus de détails au sujet des pénuries de pétrole antérieures et de leurs répercussions sur le Canada, voir La sécurité énergétique au Canada - Document de travail, publié par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, en juin 1987.

En rétrospective, ces crises auraient peut-être été moins graves si, plutôt que de prendre des mesures stratégiques, le gouvernement avait adopté des politiques moins interventionnistes. Il importe de se rappeler que les pénuries de pétrole ont toujours été brèves tandis que les répercussions des interventions stratégiques se font habituellement sentir beaucoup plus longtemps. Il est difficile d'adopter des politiques de ce genre, et encore plus difficile de les abandonner, même lorsque les conditions sous-jacentes à leur mise en oeuvre ont radicalement changé entre temps.

L'approche retenue par le gouvernement vise donc à améliorer la situation des marchés pétroliers au Canada et à l'étranger en vue d'assurer que cette ressource soit davantage considérée comme un bien économique. Ainsi, il a entrepris de déréglementer ce marché au pays, afin de permettre aux consommateurs de choisir un carburant en fonction de son prix relatif, d'élargir les marchés énergétiques garantis qui s'offrent aux producteurs canadiens, par le biais de l'Accord de libre-échange, et de collaborer, avec d'autres pays membres de l'AIE, à la mise en oeuvre de mesures visant à améliorer la sécurité énergétique collective et à réduire les possibilités d'abus des pays de l'OPEP.

Le rapport du Comité et la politique gouvernementale diffèrent notamment sur un point. Ainsi, le Comité propose d'élaborer une stratégie interventionniste à l'égard du secteur pétrolier parce que les marchés du pétrole ne suivent pas les tendance économiques habituelles. L'approche du gouvernement, au pays et à l'étranger, vise plutôt à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les marchés pétroliers suivent les tendances des autres secteurs de l'économie, et à n'intervenir qu'en dernier recours.

4. Incidence de la politique énergétique canadienne sur les principales préoccupations du Comité

Cette quatrième section démontre comment l'application concrète de ces principes permettra d'atténuer trois grandes préoccupations soulevées par le Comité : la sécurité des approvisionnements, les mégaprojets ainsi que les économies d'énergie et les énergies de remplacement.

4.1 Sécurité des approvisionnements

Dans son document de travail intitulé La sécurité énergétique au Canada, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources précise que la sécurité des approvisionnements s'applique à la fois aux

approvisionnements physiques et aux chocs des prix. Assurer la sécurité des approvisionnements, c'est garantir aux Canadiens l'accès au pétrole dont ils auraient besoin. En ce qui concerne les prix, la sécurité des approvisionnements consiste à protéger l'économie contre une flambée éventuelle du prix du pétrole.

i) Approvisionnements

Le gouvernement croit pouvoir assurer les approvisionnements pétroliers aux Canadiens en maintenant l'industrie pétrolière intérieure en bonne santé financière et en favorisant sa croissance, afin qu'elle soit en mesure d'exploiter les ressources en hydrocarbures commercialement viables du Canada. Pour y parvenir, il a déjà mis en oeuvre certaines politiques dont le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur qui vise à aider l'industrie en cette période de bas prix.

Le gouvernement croit qu'en plus de favoriser la prospérité du secteur pétrolier intérieur, la recherche de nouvelles options énergétiques permet d'accroître la marge de manoeuvre de cette industrie en cas de pénurie. Les économies d'énergie, la substitution de combustibles, les formes d'énergie de remplacement ainsi que la R-D énergétiques contribuent toutes à la sécurité des approvisionnements. Le gouvernement tente de définir et d'éliminer les obstacles (règlements, institutions ou faiblesses du marché) aux options viables dans ces secteurs.

Le bon fonctionnement des marchés constitue la meilleure garantie de pertinence des décisions du Canada en matière d'énergie. Néanmoins, le gouvernement s'intéresse aux tendances éventuelles de la consommation et de la production d'énergie. Il reconnaît le besoin de laisser aux marchés le temps de réagir aux nouvelles préoccupations en matière d'énergie, telles que la sécurité des approvisionnements. Bien que le marché tente de trouver de nouvelles solutions - souvent de façon empirique - il se peut que le niveau de sécurité assuré ne soit pas suffisant, particulièrement dans les secteurs et les régions où les risques sont plus élevés. Le cas échéant, le gouvernement devrait envisager d'intervenir à la source, jusqu'à ce que des mécanismes du marché soient mis en place de manière à satisfaire aux nouveaux besoins ou à protéger les marchés contre les risques.

En ce qui a trait à la sécurité des approvisionnements, les pays membres de l'AIE ont mis au point un système de répartition du pétrole en cas d'urgence, en vertu duquel le Canada s'engage à partager le pétrole disponible avec les autres membres advenant une interruption importante des approvisionnements. Les réserves de pétrole des gouvernements pouvant offrir une sorte de protection contre les interruptions à court terme, certains pays, notamment les États-Unis, ont déjà constitué d'importantes réserves. Toutefois, comme toute assurance, la constitution de réserves coûte cher. Le gouvernement étudie actuellement la nature des risques liés aux pénuries de pétrole dans l'est du Canada en vue de déterminer si la constitution de réserves s'avérerait une solution efficace au problème.

ii) Protection contre le choc des prix

Sur le vaste marché international du pétrole, le Canada ne joue qu'un rôle secondaire. Seul, il ne peut guère influer sur les prix mondiaux du pétrole. Les efforts déployés par le gouvernement antérieur pour maintenir les prix canadiens du pétrole sous les niveaux mondiaux ont eu des effets défavorables sur l'industrie pétrolière, la situation du déficit et l'aptitude de l'économie canadienne à se réaligner sur les prix plus élevés du pétrole. En corollaire, la compétitivité du Canada à l'étranger ainsi que son aptitude à créer de l'emploi ont accusé un déclin.

Seule l'application de mesures à l'échelle mondiale, en collaboration avec ses partenaires de l'AIE, permettrait au Canada de se protéger quelque peu contre les fluctuations des prix du pétrole. Outre le système de répartition du pétrole en cas d'urgence que déclencherait une pénurie des approvisionnements pétroliers, les membres de l'AIE se sont fixés certains principes communs en matière de politique énergétique aux fins d'accroître leur sécurité énergétique et de réduire leur vulnérabilité aux aléas des marchés mondiaux du pétrole. Par le biais de politiques visant à promouvoir l'augmentation de la production intérieure de pétrole, la mise au point de formes d'énergie de rechange, le remplacement du pétrole, l'amélioration du rendement énergétique et les projets de recherche-développement en coparticipation, les différents gouvernements ont, individuellement et collectivement, réduit leur dépendance à l'égard des importations de pétrole. Tous les gouvernements des États membres de l'AIE se sont aussi engagés, en 1984, à prendre des mesures

collectives et orchestrées en vue d'apaiser les marchés pétroliers avant la déclaration d'une situation d'urgence, compte tenu des conséquences économiques que pourraient entraîner les fluctuations de prix même si les interruptions d'approvisionnement de pétrole ne justifiaient pas le déclenchement du système de répartition en cas d'urgence (comme en 1979). On espère que la mise en application rapide de mesures, notamment, de déstockage, de restriction de la demande, de production de pointe et de substitution des combustibles permettront de contrer les fluctuations du marché et ainsi de limiter l'incertitude et la panique tout en évitant une éventuelle situation de crise.

4.2 Mégaprojets

Le Canada dispose de vastes gîtes d'hydrocarbures non classiques et extracôtiers. Malheureusement, leur mise en valeur coûte très cher et n'est possible que lorsqu'on peut profiter pleinement des économies d'échelle, généralement liées à de très grands projets. Certes, les mégaprojets, qui exigent d'énormes capitaux, ont des coûts de production élevés et comportent une longue période d'attente entre le moment de l'investissement initial et le début de la production éventuelle, constituent des investissements très complexes à risques élevés. À ces risques s'ajoutent souvent des problèmes d'ordre géologique ou technologique.

Le gouvernement reconnaît qu'il pourrait être appelé à accorder une certaine aide aux mégaprojets, surtout à l'étape de la mise en route. Il évaluerait alors la contribution possible de ces projets à des objectifs tels la sécurité des approvisionnements pétroliers ou l'expansion régionale pour décider de leur accorder ou non son aide. Le principal point à considérer serait la capacité du projet de réaliser des bénéfices au cours de sa durée. Le gouvernement a pour politique d'examiner chaque mégaprojet selon les avantages qu'il présente. Comme chacun est unique, qu'il présente des problèmes différents et qu'il comporte des risques distincts, le gouvernement étudie chaque proposition une à une, pour prendre connaissance des besoins particuliers du projet, en s'assurant du respect des objectifs de rendement économique et de gestion efficace de la bourse publique.

En fait, cela signifie que les promoteurs de mégaprojets cherchant à obtenir l'appui du gouvernement doivent être en mesure de démontrer que leur projet pourra produire et commercialiser les ressources pétrolières visées avec profit, aux prix du marché prévus. Ils

doivent aussi soutenir ces prévisions en acceptant d'investir eux-mêmes beaucoup de capitaux. Si chacune de ces conditions est respectée, une aide pourrait être accordée conformément aux grands principes suivants:

- les projets devront avoir une portée économique nationale ou régionale pour le secteur de l'énergie du Canada;

- le partage des risques et des retombées entre les parrains du projet et les gouvernements participants doit être équitable;

- l'aide sera accordée autrement que par le biais du régime fiscal et selon les règles fiscales en vigueur;

- le gouvernement du Canada doit obtenir un rendement acceptable, établi à partir d'hypothèses raisonnables quant au projet.

Dans son rapport, le Comité présente les garanties sur prêts comme un moyen intéressant d'encourager la mise au point de projets énergétiques, voire une approche relativement sûre étant donné la faible possibilité de se retrouver dans l'obligation de payer.

Les garanties sur prêts constituent l'un des instruments de financement de projets énergétiques (hors régime fiscal) à la disposition du gouvernement. En offrant une caution aux emprunteurs, elles réduisent le coût de financement de la dette et, par le fait même, rendent le projet plus attrayant aux yeux de ses parrains. Le rendement obtenu par les détenteurs d'actions peut d'ailleurs être augmenté davantage si le gouvernement accepte d'adopter une position subordonnée vis-à-vis des formes d'avoirs ou de la dette du secteur privé.

Les garanties sur prêts ne se donnent pas nécessairement pour rien. Le risque qu'on y fasse appel, ce qui serait très coûteux pour le gouvernement, plane toujours. Néanmoins, les risques auxquels le gouvernement s'expose en offrant ce genre de garantie dépendent de la solidité du projet qu'on lui demande d'appuyer.

Le gouvernement accepte généralement de n'appuyer que les mégaprojets qui, raisonnablement, devraient produire de l'énergie à profit, aux prix du marché actuels ou prévus. Il s'attend aussi à ce que les parrains partagent les risques et les retombées du projet de façon équitable avec les gouvernements participants. Pour obtenir ce

genre de financement, les parrains doivent généralement offrir une forme de cautionnement, après quoi le gouvernement se porte garant du projet.

Dans le cas d'un projet à faibles risques (aspects économiques avantageux et garantie convenable), il est peu probable qu'on fasse appel à la garantie sur prêt. Il faut étudier chaque projet un à un pour déterminer si une garantie sur prêt constitue l'instrument de financement indiqué. Pour toute garantie sur prêt accordée, le ministre des Finances exige que le ministère parrain constitue une réserve de fonds d'urgence équivalant à 25 % du montant garanti du prêt, réserve dans laquelle il pourrait puiser en cas de défaut de paiement.

4.3 Économies d'énergie et énergies de remplacement

Le Comité insiste sur l'importance des économies d'énergie et des énergies de remplacement comme moyens de réduire notre dépendance à l'égard des importations de pétrole. La portée éventuelle de ces mesures a aussi été abordée dans le document de travail sur la sécurité énergétique récemment publié par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. La baisse marquée de la part du pétrole dans la demande d'energie primaire ainsi que de la quantité de pétrole requise par million de dollars de PNB depuis la pénurie de pétrole de 1973 montrent bien comment ces mesures pourraient nous permettre de réduire notre dépendance à l'égard des importations de pétrole.

Le gouvernement aimerait, dans la mesure du possible, créer un marché où consommateurs et investisseurs accorderaient aux formes d'énergies de remplacement, ou aux substituts de l'énergie, un traitement concurrentiel équitable. Il n'a toutefois pas l'autorité suprême dans ce secteur: la tarification de l'électricité, par exemple, relève exclusivement des provinces qui imposent d'ailleurs aussi diverses taxes de ventes et d'accise à des taux différents sur d'autres ressources.

L'approche du gouvernement vise surtout à aider les marchés à évoluer de façon plus efficace. Par exemple, un manque de sensibilisation à l'égard des avantages que procure la conversion au gaz naturel ou au propane des véhicules - surtout des parcs automobiles - a entraîné la création d'un programme d'aide fédéral pour la conversion des véhicules à ces carburants. Le gouvernement canadien parraine aussi des programmes de démonstration d'économies d'énergie en collaboration avec les provinces, en vue de mieux faire connaître aux consommateurs les avantages des techniques d'économies d'énergie ou des énergies de remplacement.

5. Réaction aux recommandations précises

Dans son rapport, le Comité permanent recommande au gouvernement de mettre en oeuvre douze mesures précises. La réaction du gouvernement à ces recommandations est résumée ci-dessous.

Première recommandation: Le Comité recommande que le gouvernement fédéral se dote d'une réserve stratégique de pétrole égale à 90 jours d'importation nette de brut léger, les coûts de la constitution et du maintien de cette réserve devant être recouvrés par la levée d'une taxe sur les produits pétroliers à la raffinerie.

Le Canada pourrait dès maintenant mettre en oeuvre plusieurs mesures pour faire face à une restriction des importations de pétrole. La production de pointe que permet les sources d'approvisionnement actuelles et la capacité pluricombustible du secteur industriel pourraient compenser une restriction des importations équivalente à 5 % de la consommation de pétrole. Des mesures volontaires de restriction pourraient possiblement réduire d'environ 3 à 4% les besoins de pétrole. On pourrait aussi utiliser une partie des stocks privés. Des contrôles de la répartition et des mesures de rationnement pourraient être mis en oeuvre par le gouvernement du Canada en cas d'urgence déclarée. Les gouvernements provinciaux pourraient imposer des mesures obligatoires pour restreindre l'utilisation de pétrole.

La recommendation du Comité comporte deux volets: d'une part, le constitution d'une réserve stratégique de pétrole, et, d'autre part, son financement au moyen d'une taxe que le rapport voit comme d'un cent sur les produits pétroliers. Le gouvernement estime qu'une réserve stratégique permettrait de faire face efficacement à une perturbation de courte durée des importations de pétrole. Cependant, le gouvernement croit aussi qu'il convient de répondre aux nombreuses questions liées à la décision et au moyen d'établir une réserve stratégique avant d'aborder celle de son financement.

Il faut déterminer à quoi servirait une réserve stratégique appartenant au gouvernement du Canada. Au moins trois objectifs ont été invoqués dans le passé:

i) une réserve stratégique pourrait servir à atténuer les effets de pénuries quantitatives causées par une interruption des importations;

ii) advenant l'entrée en vigueur du Système de répartition du pétrole en cas d'urgence de l'AIE, une réserve stratégique canadienne pourrait nous dispenser

de mettre en oeuvre des mesures de restriction de la demande ou être utilisée conjointement avec de telles mesures pour nous aider à remplir nos obligations envers l'AIE;

iii) une réserve stratégique canadienne pourrait être utilisée conjointement avec des stocks de réserve constitués par les gouvernements d'autres pays membres de l'AIE dans le but de compenser une perturbation de l'approvisionnement mondial et de prévenir la flambée des prix qui en découlerait.

L'utilisation d'une réserve stratégique de façon à ce qu'elle contribue le plus possible à l'atteinte de l'un de ces objectifs pourrait réduire son utilité à l'égard des autres objectifs.

Il faudrait formuler des règles d'utilisation d'une réserve stratégique, quel que soit l'objectif principal. Si, par exemple, la constitution d'une réserve stratégique visait à nous mettre à l'abri de pénuries, il faudrait définir ce qu'on entend par pénurie. Est-ce qu'il y a pénurie lorsque les prix augmentent très rapidement et que le pétrole, bien que disponible, devient cher, ou est-ce uniquement lorsque l'approvisionnement disponible est insuffisant?

Le Comité suppose de façon implicite qu'une réserve stratégique ne servirait qu'à atténuer les effets d'une pénurie matérielle. Le gouvernement convient que la vulnérabilité de l'est du Canada à l'égard de perturbations des approvisionnements en pétrole constitue le meilleur argument en faveur de la constitution d'une telle réserve, mais la mise en valeur éventuelle des ressources pétrolières situées au large de la côte ouest pourrait atténuer cette préoccupation. Le gouvernement n'a pas encore déterminé si une réserve stratégique appartenant à l'État ou au secteur privé est le moyen le plus efficace et le plus rentable d'atteindre ses objectifs en matière de sécurité énergétique. Il croit qu'il faut étudier d'autres mesures qui feraient appel à la participation du secteur privé avant de prendre une décision finale.

L'Office de répartition des approvisionnements d'énergie (ORAE) est chargé de préparer des plans d'intervention d'urgence pour assurer la répartition équitable des stocks de pétrole disponible entre les régions du Canada en cas de crise. Les plans actuels prévoient l'utilisation des stocks de l'industrie pétrolière pour compenser l'arrêt soudain des importations dans l'Atlantique et le Centre du Canada de façon à en

atténuer le plus possible l'effet jusqu'à ce que ces régions reçoivent des approvisionnements supplémentaires en provenance de l'ouest canadien. Cependant, comme l'a noté le Comité, l'industrie pétrolière a tellement réduit ses stocks que certains s'inquiètent de la protection très limitée qu'ils pourraient offrir. Par conséquent, l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie étudiera les avantages et les coûts de la constitution d'une réserve stratégique d'État suffisante pour assurer l'approvisionnement de l'est du Canada en cas d'urgence.

La question de l'utilisation éventuelle des stocks pour empêcher une flambée des prix mondiaux n'a pas été abordée par le Comité, mais elle a reçu beaucoup d'attention lors de débats internationaux sur la sécurité des approvisionnements en pétrole. En 1984, les pays membres de l'AIE ont convenu de prendre des mesures communes et coordonnées pour calmer les marchés pétroliers et prévenir une crise éventuelle (définie à la partie 4.1); c'est là un moyen important de faire face à une restriction et le Canada s'est engagé à y participer. Les mesures complémentaires visent à accroître temporairement le pétrole disponible (et contrer ainsi une hausse des prix à court terme) et comprennent, entre autres, la production de pointe, la restriction de la demande et le déstockage. Cependant, une telle utilisation coordonnée des réserves stratégiques pose des défis et des problèmes de taille que l'AIE cherche à surmonter. Les 21 pays membres de l'AIE ont des balances énergétiques intérieures très différentes et, par conséquent, ils ne partagent pas la même point de vue concernant le moment opportun et le rythme approprié de constitution de réserves et de déstockage. De plus, les réactions du secteur privé et des consommateurs sont des facteurs importants dont on doit tenir compte lors de la détermination des répercussions d'une politique visant l'établissement de réserves stratégiques.

L'effet du déstockage sur les prix dépendra des prévisions quant à la nature d'une éventuelle restriction: interruption de courte durée ou pénurie à long terme. Néanmoins, même si un problème temporaire entraînait une modification à long terme des marchés, la collaboration rapide entre les pays consommateurs pourrait favoriser la transition et en atténuer les répercussions économiques. Le gouvernement continue d'appuyer fermement la collaboration internationale comme moyen d'assurer la sécurité énergétique.

En pratique, la constitution d'une réserve stratégique de pétrole est relativement simple. Il est en général préférable de stocker du pétrole brut plutôt que des produits pétroliers pour des raisons de commodité et de

souplesse, c'est-à-dire que cela permettrait de produire les biens dont la demande serait la plus forte pendant une crise. Les grandes décisions ont trait à l'opportunité du moment d'acheter le pétrole, à la grandeur optimale de la réserve stratégique et au choix d'un emplacement convenable. En ce qui concerne l'emplacement, il y a deux options possibles, le stockage dans des réservoirs en acier et le stockage dans des formations rocheuses naturelles ou dans des cavernes de sel. Les réservoirs en acier offrent plus de souplesse quant à leur emplacement mais coûtent plus cher que le stockage souterrain. Il faudrait évaluer les coûts et les avantages de chaque option afin de constituer une réserve stratégique qui réponde le plus possible aux besoins des Canadiens.

Deuxième recommandation: Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse un régime fiscal stable pour les entreprises, de sorte qu'aucune incertitude de politique gouvernementale ne restreigne les investissements d'exploration et de mise en valeur du pétrole au pays.

Le gouvernement du Canada reconnaît le bien-fondé de l'inquiétude exprimée par le Comité quant à l'absence de stabilité du régime fiscal des sociétés au cours des dernières années, et endosse sans réserves la recommandation du Comité. Depuis les élections générales de 1984, notre gouvernement a travaillé sans relâche pour remplacer le régime fiscal complexe et discriminatoire imposé par l'ancien gouvernement par un régime juste et simple.

Les mesures fiscales interventionnistes qui caractérisaient le Programme énergétique national, c'est-à-dire la Taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG), la Redevance spéciale pour la canadianisation (RSC), la Redevance d'indemnisation pétrolière (RIP), l'Impôt sur les revenus pétroliers supplémentaires (IRPS), la Taxe sur le gaz naturel et les liquides de gaz naturel (TGNLGN), ont été abolies en 1985 et, dans le cas de la TRPG, en 1986. Ces changements importants ont replacé l'industrie pétrolière sur un pied d'égalité avec les autres industries, c'est-à-dire qu'elle n'est assujettie qu'aux seules dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, et ces mesures ont éliminé les principales causes de l'incertitude qui ralentissaient les travaux d'exploration et de mise en valeur dans l'ouest canadien.

Plus récemment, le gouvernement du Canada a proposé de vastes modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu dans le Livre blanc sur la réforme fiscale. Lorsqu'elles seront mises en oeuvre, ces propositions simplifieront

davantage le régime fiscal, en éliminant les déductions injustifiées ou superflues, et répartiront plus équitablement le fardeau fiscal entre toutes les industries. L'industrie bénéficiera aussi des taux d'impositions plus faibles qui seront appliqués après la réforme fiscale. Il faut cependant noter que le Livre blanc ne propose pas de réduire les taux d'amortissement des frais d'exploration et de mise en valeur. Au contraire, comme le gouvernement a reconnu les risques très élevés que comportent la recherche et la mise en valeur des ressources pétrolières canadiennes, ces taux resteront à leur niveau actuel.

Troisième recommandation: Le Comité recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux, détenteurs des droits miniers sur le territoire du Canada, favorisent la mise en valeur du pétrole en abaissant leurs redevances durant les premières années de production.

Le gouvernement du Canada accepte sans réserves cette recommandation, et il a déjà montré la voie en abaissant les redevances sur la production provenant des terres du Canada. La Loi sur le pétrole et le gaz du Canada a reçu la sanction royale le 18 novembre 1986. Cette loi abrogeait la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada qui aurait imposé une redevance brute d'au moins 10 % sur tous les hydrocarbures produits dans les terres domaniales et qui prévoyait aussi une part de la Couronne de l'ordre de 25 %. La nouvelle Loi sur les hydrocarbures tient compte des risques associés à la mise en valeur des hydrocarbures des terres domaniales et du fait que les investisseurs doivent pouvoir récupérer leurs investissements (période de récupération) et bénéficier d'un taux de rendement raisonnable avant que le gouvernement puisse légitimement percevoir une partie des profits excédentaires ou des rentes économiques.

Cela sera réalisé par l'établissement d'un faible taux de redevance, égal à 1% du prix à la tête de puits et augmentant de 1% tous les 18 mois au cours de la période de récupération, jusqu'à concurrence de 5 %. Après cette période, la redevance sera égale soit à 5 % des revenus bruts soit à 30 % des revenus nets, selon le plus élevé des deux montants. Ainsi, les redevances perçues en vertu de la Loi fédérale sur les hydrocarbures seront faibles pendant les premières années, comme le recommande le Comité, et ne deviendront importantes que lorsque l'exploitant aura récupéré pleinement son investissement initial et que son taux de rendement sera raisonnable.

Le gouvernement du Canada accueille favorablement la recommandation du Comité visant l'application par les provinces d'un régime de redevances semblable à un plus grand nombre de projets pétroliers sur leur territoire. Il s'agit bien entendu d'une décision que chaque province devra prendre en tenant compte de sa propre situation.

Quatrième recommandation: Le Comité recommande que le gouvernement fédéral parachève la planification d'un corridor dans la vallée du Mackenzie en prévision de la construction d'un pipeline et de l'établissement d'un réseau routier avec le delta du Mackenzie, en prenant dûment en compte les revendications territoriales des autochtones et les conséquences sur l'environnement.

Le gouvernement croit, tout comme le Comité, que les projets de mise en valeur des ressources du Nord ne doivent pas être retardés inutilement à cause de la filière administrative. Cette préoccupation est d'autant plus pertinente qu'il est bien possible que le très grand intérêt que suscitent actuellement les projets pétroliers et gaziers des terres domaniales mène bientôt à la construction de pipelines qui devront faire l'objet d'un examen. L'approche du gouvernement à ce problème consiste à mettre en place un mécanisme de règlement des différends et de planification pour que les projets de mise en valeur puissent aller de l'avant sans nuire aux intérêts environnementaux, économiques, sociaux et politiques des habitants du Nord.

Une Commission sur l'aménagement des terres de la région de la mer de Beaufort et du delta du Mackenzie a été créée dans le but de faciliter la planification préalable des tracés pipeliniers et de permettre la participation véritable des autochtones. La commission consulte actuellement les communautés et prévoit de terminer un projet d'utilisation des terres pour juin 1989. Ce projet sera soumis au ministre des Affaires indiennes et du Nord de même qu'au ministre territorial chargé des ressources renouvelables pour qu'ils l'étudient ensemble, et sera ensuite soumis à l'approbation du Cabinet fédéral et du conseil exécutif du gouvernement territorial. Les gouvernements du Canada et des Territoires prévoient établir une commission régionale pour la vallée du Mackenzie d'ici la fin de l'année financière 1987-1988.

Il faut attendre de connaître l'intention d'un promoteur pipelinier pour choisir un couloir sans risquer de se tromper de terres. Il y a de nombreux tracés possibles dans la vallée du Mackenzie et le choix dépendra des champs de pétrole et de gaz naturel que le pipeline

serait appelé à desservir. Au cours des 15 dernières années, les nouvelles connaissances obtenues grâce aux travaux d'exploration et de mise en valeur ont sensiblement modifié les espoirs de l'industrie quant au potentiel géologique du Nord. En l'absence d'un projet précis il serait très difficile de choisir des couloirs, de fixer des droits de passage pour les besoins de transport routier ou pipelinier, ou de déterminer des indemnisations foncières convenables pour les groupes autochtones, étant donné que les répercussions de chacune de ces mesures pourraient être très différentes pour chaque projet. Par conséquent, il semblerait plus prudent de mettre en place un mécanisme de planification efficace, mais d'attendre une demande officielle de la part d'un promoteur de pipelines avant d'envisager l'approbation d'un tracé ou d'un couloir en particulier.

Cinquième recommandation: Le Comité recommande que le gouvernement fédéral planifie l'établissement d'un corridor entre la vallée du Mackenzie et la frontière de l'Alaska en prévision de la construction de l'oléoduc ou du gazoduc qui sera nécessaire pour transporter le pétrole de l'Alaska à travers le continent, sous réserve du règlement satisfaisant des revendications des autochtones et de la prise en compte des conséquences sur l'environnement.

Le rapport de l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie du juge Thomas Berger et les Motifs de la décision relative au pipeline du nord de l'ONE, tous deux publiés en 1977, rejetaient l'établissement d'un couloir de transport de ce type pour des raisons environnementales. Le gouvernement de l'époque a accepté ce rapport de l'ONE et a par la suite établi le Parc national du nord du Yukon afin de préserver les ressources fauniques du versant nord du Yukon. Le gouvernement prévoit de prolonger le parc jusqu'au sud de la ligne de partage des eaux.

La décision de rejeter la route du versant nord a abouti à la création et à l'entretien d'un couloir pour la construction éventuelle d'un pipeline le long de la route de l'Alaska qui fournit un lien terrestre entre cet état et ceux du centre ouest des États-Unis.

Il existe d'autres options pour le transport terrestre entre l'Alaska et la partie sud de la vallée du Mackenzie, mais l'industrie n'a pas récemment manifesté l'intention d'étudier des tracés pipeliniers possibles dans cette région. La Commission du Yukon sur l'aménagement des terres, créée récemment, examinera peut-être d'autres tracés possibles lors du processus de planification.

Compte tenu de ces considérations, le gouvernement n'accepte pas la recommandation du Comité concernant l'établissement d'un tracé pipelinier sur le versant nord.

Sixième recommandation: Le Comité recommande que le gouvernement fédéral incite les États-Unis à explorer et à mettre en valeur les ressources pétrolières de l'Arctic National Wildlife Refuge de l'Alaska, sous réserve du règlement satisfaisant des revendications des autochtones et de la prise en compte des conséquences sur l'environnement.

Le gouvernement du Canada reconnaît que le niveau des importations de pétrole aux États-Unis, conjugué avec la baisse de la production américaine à l'extérieur de l'Alaska soulève de sérieuses préoccupations aux États-Unis en ce qui concerne la sécurité des approvisionnements en pétrole. Les importations de pétrole répondent actuellement à un tiers de la demande américaine et cette proportion pourrait dépasser 50 % d'ici le début ou le milieu des années 90.

Les terres dites "terres 1002" forment une partie de l'Arctic National Wildlife Refuge, près de la mer de Beaufort et de la frontière canadienne. Ces terres sont très importantes pour la faune migratoire, mais elles ont aussi un potentiel pétrolier et gazier très prometteur.

Le gouvernement reconnaît que les terres 1002 pourraient contenir de nombreuses structures géologiques assez importantes pour renfermer des champs pétroliers géants (plus de 500 millions de barils de pétrole récupérable). De plus, le Canada ne s'oppose certes pas à la mise en valeur des hydrocarbures du Nord; le Canada, tout comme les États-Unis, autorise ces mises en valeur sous réserve du respect de l'environnement, et il continuera à le faire.

Le Canada s'inquiète des effets négatifs que pourraient avoir d'éventuels projets de mise en valeur des hydrocarbures des terres 1002 sur les caribous, les oies blanches et les ours polaires. Le caribou surtout est un élément particulièrement important de l'économie de subsistance de la région septentrionale du Yukon et de la région du delta du Mackenzie, dans les Territoires du Nord-Ouest. La participation des autochtones à la gestion intérieure et internationale de la harde atteste de l'importance qu'elle a pour eux. La réduction de la harde ou le changement de ses habitudes migratoires pourraient avoir une incidence négative sur la vie et la culture des autochtones. Le Canada a établit le Parc national du nord du Yukon et un régime spécial de conservation visant à

protéger l'ensemble de la faune du versant nord du Yukon parce qu'il reconnaît l'importance de la harde de caribous et des autres espèces migratoires du côté canadien de la plaine côtière.

C'est dans ce contexte que le gouvernement du Canada a mené, avec l'étroite collaboration des gouvernements du Yukon, et des Territoires du Nord-Ouest et des groupes d'autochtones intéressés, un examen approfondi du projet du Department of the Interior des États-Unis concernant la mise en valeur des hydrocarbures des terres 1002 dans l'Arctic National Wildlife Refuge.

Étant donné le nombre et la gravité des questions soulevées dans le rapport final et dans les recommandations du Department of the Interior* concernant l'ensemble des ressources fauniques, et en particulier le troupeau Porcupine; comme le gouvernement juge que ces questions n'ont pas reçu de réponse satisfaisante, le Canada a fait valoir aux États-Unis qu'il serait sage d'essayer d'éclaircir ces questions avant de mettre en oeuvre des mesures irréversibles. Le gouvernement s'inquiète de ce que le niveau et le mode de mise en valeur que le Department of the Interior propose dans son rapport final, présenté au Congrès en avril 1987, pourraient causer des dommages irréparables aux ressouces fauniques communes de ces régions.

Le gouvernement du Canada considère donc que la meilleure façon d'assurer l'avenir des nombreuses populations fauniques communes de la plaine côtière de l'Alaska et du Yukon serait que les États-Unis étendent le précédent déjà créé dans les autres terres de l'Arctic National Wildlife Refuge et du côté canadien de la frontière en désignant officiellement la région "1002" comme une zone naturelle protégée. Dans ses propos officiels concernant le projet du Department of the Interior, le Canada a insisté pour que les États-Unis garantissent le maintien des habitats essentiels du troupeau de caribous Porcupine, des oies blanches, et des ours polaires et l'accès illimité de cette faune aux terres 1002, quelle que soit la décision prise au sujet de leur mise en valeur.

---

* Arctic National Wildlife Refuge, Alaska, Coastal Plain Resources Assessment : Report and Recommandations to the Congress of the United States and Final Legislative Environmental Impact Statement, avril 1987.

Septième recommandation: Le Comité recommande que les organismes d'aide à l'étranger du Canada se donnent également pour rôle de promouvoir l'exploration et la mise en valeur de ressources pétrolières classiques dans les pays en développement, spécialement dans ceux de l'Occident.

L'énergie est l'une des priorités de l'aide étrangère du Canada. Nous fournissons actuellement de l'aide aux pays en voie de développement pour la recherche et la mise en valeur de leurs ressources pétrolières et gazières et ce, par l'entremise de deux principaux organismes. Il s'agit de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), et la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale (CPCAI). Le gouvernement est entièrement de l'avis du Comité que l'aide fournie aux pays en voie de développement pour la mise en valeur de leur potentiel favorisera leur développement économique et aidera de nombreux pays importateurs de pétrole à atténuer les problèmes chroniques posés par le service de leurs dettes, sans oublier que cette aide contribuera à améliorer la situation pétrolière internationale. Le gouvernement reconnaît aussi que d'aider, le plus tôt possible, les pays ayant un potentiel dans le domaine des hydrocarbures ouvrirait la voie à de futures exportations de biens et de services canadiens à l'appui de l'industrie pétrolière de ces pays.

Le gouvernement n'est pas d'accord avec la recommandation du Comité de favoriser d'abord les projets pétroliers et gaziers de l'Occident. Bien que les organismes canadiens d'aide en matière d'énergie appuient (et entreprennent) des programmes dans les pays occidentaux, il croit que les efforts déployés dans le secteur des hydrocarbures doivent refléter les priorités générales du Canada en matière d'aide et tenir compte des possibilités pétrolières et gazières plutôt que d'accorder une importance spéciale aux Amériques.

Huitième recommandation: Le Comité recommande que le gouvernement du Canada accroîsse son aide financière aux travaux de recherche, de développement et de démonstration qui ont pour but d'accroître les approvisionnements pétroliers nationaux, particulièrement ceux qui portent sur l'extraction et l'amélioration du bitume et du pétrole lourd ainsi que sur la mise en valeur du pétrole des régions pionnières, mais aussi ceux qui sont consacrés à la mise en valeur du brut léger classique, par récupération assistée par exemple.

Le gouvernement convient que la mise au point de meilleures techniques de production de pétrole classique lourd et de la mise en valeur du pétrole des terres

domaniales est une priorité. Dans cet ordre d'idée, le gouvernement a maintenu les crédits fiscaux pour la R-D à leurs niveaux antérieurs, améliorant ainsi la position relative des activités de R-D au niveau fiscal. En outre, l'honorable Marcel Masse a annoncé le 19 juin 1987 un certain nombre de grands principes que le gouvernement du Canada appliquera lors de l'étude de demandes de mesures d'aide gouvernementale spéciale aux mégaprojets du secteur pétrolier et gazier. Comme le gouvernement reconnaît l'importance de la R-D, les crédits d'impôt pour ces activités sont maintenus à leurs taux actuels dans le projet de réforme fiscale, améliorant ainsi le régime d'imposition applicable à la R-D. Le gouvernement étudie actuellement l'efficacité et l'efficience des mesures d'encouragement de la R-D sur la production d'hydrocarbures et pourrait prochainement proposer de nouvelles approches à cette question.

Près de 46 % des dépenses actuellement engagées par le gouvernement du Canada pour son programme de R-D énergétique administré par le Groupe interministériel de recherche et développement énergétiques (GRDE) sont affectées aux domaines suivants:

i) les sables pétrolifères, les pétroles lourds, l'approvisionnement et la combustion de charbon;

ii) le pétrole classique, le gaz et l'électricité.

Une importante partie de la R-D dans ces domaines porte principalement sur la mise au point de techniques perfectionnées d'extraction et de valorisation des produits les plus utiles, ce qui a pour effet d'améliorer la compétitivité et les possibilités de commercialisation de ces ressources. Les travaux exécutés par le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET), par l'Alberta Oil Sands Technology Research Authority (AOSTRA) et par l'industrie méritent d'être soulignés.

Neuvième recommandation: Le Comité recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux s'abstiennent de taxer le gaz naturel, le propane, le méthanol et l'éthanol quand ces derniers servent de carburants pour véhicules automobiles ou de produits de mélange dans les carburants classiques.

Le gouvernement reconnaît que les difficultés que pose la recherche de substituts du pétrole, acceptables du point de vue commercial, sont plus marquées dans le secteur des transports. En effet, le gouvernement juge que la mise au point de carburants de remplacement et de nouvelles techniques de transport est un domaine prioritaire de la R-D énergétique.

Certains carburants non pétroliers ont percé faiblement sur le marché des produits énergétiques utilisés dans les transports. Le propane et le gaz naturel servent de carburants pour véhicules automobiles, surtout dans le contexte de l'exploitation de parcs automobiles. Le méthanol et l'éthanol servent de carburant lorsqu'ils sont mélangés à l'essence et ils pourraient un jour être utilisés seuls comme produits de remplacement du pétrole.

Les régimes fiscaux fédéraux et provinciaux qui s'appliquent à ces carburants de remplacement sont compliqués et, de fait, les régimes actuels de taxes de vente et d'accise fédéral et provinciaux ont évolué de façon assez capricieuse. Dans la plupart des cas, la pénétration des marchés par des carburants de remplacement a été facilitée par l'établissement, aux plans fédéral et provincial, de taux de taxation inférieurs à ceux qui s'appliquaient à l'essence.

Le gouvernement reconnaît que certains obstacles pourraient ralentir de façon indue la mise au point de carburants de remplacement et de nouvelles techniques de transport. Dans la mesure où les obstacles à la mise en oeuvre de projets rentables seront cernés, des solutions seront envisagées (le Programme des véhicules au gaz naturel en est un exemple).

Les mesures fiscales font partie d'un ensemble d'instruments qui peuvent servir à supprimer les entraves au fonctionnement efficace des marchés. Cependant, toute modification à une taxe sur les carburants de remplacement devra être conforme aux principes énoncés dans le Livre blanc sur la réforme fiscale, rendu public le 18 juin 1987 par le ministre des Finances. Les règles fiscales fédérales qui s'appliquent aux carburants de remplacement et à tous les autres biens font actuellement l'objet d'une étude. Dans le contexte de ce processus, le gouvernement veillera à ce que tout changement, fiscal ou autre, qu'il pourrait envisager ne nuise pas à la pénétration des carburants autres que l'essence dans les secteurs où ils pourraient devenir rentables. Le gouvernement du Canada accueillera favorablement toute initiative provinciale en ce sens.

Dixième recommandation: Le Comité recommande que le gouvernement fédéral maintienne son programme d'encouragement à la modification des moteurs des véhicules automobiles pour qu'ils puissent consommer du gaz naturel comprimé et du propane.

Cette recommandation traite des subventions accordées par le gouvernement du Canada pour la conversion des véhicules automobiles au propane ou au gaz naturel comprimé.

Le gouvernement accepte la recommandation du Comité visant le maintien des encouragements à la conversion des véhicules au gaz naturel comprimé. Le programme initial, qui offrait des subventions de 500 $, a débuté en 1982 et devait prendre fin en mars 1987. Pour plusieurs raisons, notamment la baisse imprévue du prix du pétrole, ce programme n'a pas atteint son objectif original, soit la conversion de 35 000 véhicules. Le gouvernement du Canada, avec la collaboration des gouvernements provinciaux, et surtout de l'Alberta, a donc décidé de maintenir ce programme et les subventions de 500 $ jusqu'à la fin de mars 1988. D'ici là, le gouvernement prévoit d'annoncer un nouveau programme visant à faire du gaz naturel un carburant de remplacement viable au Canada.

Un programme accordant des subventions de 400 $ pour la conversion de véhicules au propane a été en vigueur de 1980 jusqu'à la fin de mars 1985. L'objectif de 120 000 conversions a été atteint, et il y a actuellement au Canada environ 140 000 véhicules qui utilisent le propane comme carburant. Le gouvernement croit que le propane est maintenant bien établi comme carburant de remplacement viable au Canada et qu'il n'est plus nécessaire d'encourager la conversion des véhicules au propane. Cependant, le gouvernement croit qu'il y aurait lieu d'aider l'industrie à soutenir les prix, et de fournir des fonds pour la recherche-développement afin que la technologie de conversion des véhicules au propane évolue aussi rapidement que celle des véhicules classiques à l'essence. Le gouvernement collabore étroitement avec la Propane Gas Association of Canada afin d'offrir cet appui.

Onzième recommandation: Le Comité recommande que le gouvernement fédéral accroîsse son aide financière aux travaux de recherche, de développement et de démonstration qui ont directement pour but d'accroître la rationalisation de l'utilisation de l'énergie.

Le gouvernement est d'accord avec l'importance que le Comité accorde au rendement énergétique. Le gouvernement reconnaît aussi que la R-D énergétique a un rôle important à jouer dans l'amélioration de ce rendement au Canada. La R-D énergétique fournit la base technique servant à établir les codes, les normes de rendement optimal et les changements conceptuels qui ont permis de réaliser des économies d'énergie évaluées à plus de 8 milliards de

dollars par année en 1983 par rapport à ce qui se serait produit si le rendement énergétique était resté au même niveau qu'en 1971.

Malgré ses réalisations considérables, le Comité note avec raison que le Canada reste très énergivore en comparaison des autres pays industrialisés. L'essentiel de cette demande d'énergie est attribuable à l'immensité du territoire canadien et à son climat froid, ainsi qu'aux approvisionnements abondants d'électricité à bon marché qui ont attiré ici des industries à forte consommation d'énergie. Cette consommation d'énergie est inévitable, mais le gouvernement croit néanmoins possible d'améliorer encore de façon considérable le rendement énergétique.

Le Groupe de recherche et de développement énergétiques (GRDE), formé de représentants de 17 ministères et organismes fédéraux ayant des programmes de R-D énergétiques, est chargé d'examiner et de coordonner la R-D énergétique et de faire des recommandations au ministre d'EMR quant aux priorités et à l'affectation de fonds à ces activités.

Le GRDE veille à ce que la R-D financée par le gouvernement du Canada dans l'exécution de ses responsabilités complète les activités des gouvernements provinciaux et du secteur privé. Cela est conforme à la nouvelle politique du gouvernement annoncée récemment par le ministre d'État chargé des Sciences et la Technologie. Le GRDE a décidé récemment que le rendement énergétique serait l'une de ses priorités de recherche. Environ 18 % des fonds du GRDE sont affectés aux économies d'énergie et des sommes importantes sont engagées pour l'amélioration du rendement énergétique grâce, par exemple, à la mise au point d'énergies renouvelables et de nouveaux combustibles liquides.

Le budget de l'Initiative nationale en matière d'économies d'énergie et d'énergies de remplacement s'élevait à 137 millions de dollars pour trois ans. Ces fonds ont été affectés aux énergies de remplacement (64 %) et aux économies d'énergie (36 %). Bien que ce programme doive se terminer le 31 mars 1988, le gouvernement considère actuellement la mise sur pied de nouveaux projets dans ce domaine, et fera bientôt connaître les mesures qu'il prévoit prendre.

Douzième recommandation: Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente son aide financière aux travaux de recherche, de développement et de démonstration qui ont pour but d'augmenter l'offre d'énergie non

classique, et aux travaux de R-D et D qui ont pour but de promouvoir le remplacement du pétrole par des énergies classiques et non classiques.

Le gouvernement reconnaît qu'il est important de trouver des combustibles de remplacement du pétrole, surtout pour le secteur des transports, et il a déjà pris d'importantes mesures à cet égard. Le gouvernement a déjà mis sur pied plusieurs projets visant à trouver des substituts non pétroliers pour les carburants. Par exemple, on prolongera le Programme des véhicules au gaz naturel (PVGN) qui offre des subventions pouvant atteindre 500 $ par véhicule pour la conversion au gaz naturel. Le Canada, par sa participation à l'entente de l'AIE sur les combustibles contenant des alcools, étudie l'utilisation de ces combustibles partout au monde et contribue à en répandre l'usage.

Le gouvernement reconnaît les avantages tirés de ces programmes et d'autres, il croit possible à l'avenir de réaliser des gains encore plus considérables. Pour ces raisons, le gouvernement étudie actuellement la possibilité que les imperfections du marché faussent les décisions économiques de ce secteur et il se demande s'il peut efficacement éliminer les obstacles qui limitent la capacité de remplacer les combustibles dérivés du pétrole.

6. Conclusion

Les questions énergétiques ne doivent pas être examinées en vase clos; elles doivent plutôt être traitées de concert avec d'autres dossiers, tels le rendement économique et l'environnement. En avril 1987, le gouvernement entreprenait un examen public des options énergétiques du Canada. Un certain nombre de colloques et de conférences publiques ont eu lieu depuis, y compris un séminaire à Halifax, au début de novembre, où l'on a traité de questions internationales comme la sécurité des approvisionnements pétroliers. Le Comité consultatif qui dirige le processus de la Confluence énergétique préparera et publiera un rapport auquel le gouvernement répondra publiquement. Afin de faciliter ce processus, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a publié un document de travail sur l'énergie où il expose certaines questions importantes à l'étude, notamment la sécurité énergétique.

Plusieurs questions soulevées par le Comité ont aussi été traitées dans le contexte de la Confluence énergétique. Ce processus a montré que les Canadiens se préoccupent beaucoup de plusieurs questions énergétiques, y compris la sécurité des approvisonnements, les énergies

de remplacement et la protection de l'environnement. Cependant, la Confluence énergétique a aussi révélé que les Canadiens ne sont pas unanimes, loin de là, quant à l'importance relative qui doit être accordée aux questions précises et aux mesures qui doivent être mises en oeuvre.

Le gouvernement s'est engagé à informer la population et à maintenir le dialogue sur ces questions importantes. Ce n'est qu'ainsi que le Canada sera en mesure d'adopter des politiques et des pratiques qui permettront aux Canadiens de tirer avantage de l'ère énergétique dans laquelle ils entrent de plein pied. C'est pourquoi le gouvernement ne saurait trop reconnaître la contribution du Comité à l'éclaircissement des choix énergétiques que devront faire les Canadiens dès maintenant et au cours de la prochaine décennie.